El hombre que lo podía todo, todo, todo

Ensayo sobre el mito presidencial en México

Juan Espíndola Mata



jornadas

144

El Colegio de México

JORNADAS 144

EL COLEGIO DE MÉXICO

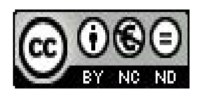

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

EL HOMBRE QUE LO PODÍA TODO, TODO, TODO

Ensayo sobre el mito presidencial en México

Juan Espíndola Mata

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program





JORNADAS 144
EL COLEGIO DE MÉXICO

320.972
E775

Espíndola Mata, Juan
El hombre que lo podía todo, todo, todo : ensayo sobre el mito presidencial en México / Juan Espíndola Mata. -- México : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2004.
228 p. ; 17 cm. -- (Jornadas ; 144)

ISBN 968-12-1136-7

1. México -- Política y gobierno. 2. Presidencialismo -- México. 3. Poder ejecutivo -- México. 4. Gobierno representativo y representación -- México.

Portada de Irma Eugenia Alva Valencia

Primera edición, 2004

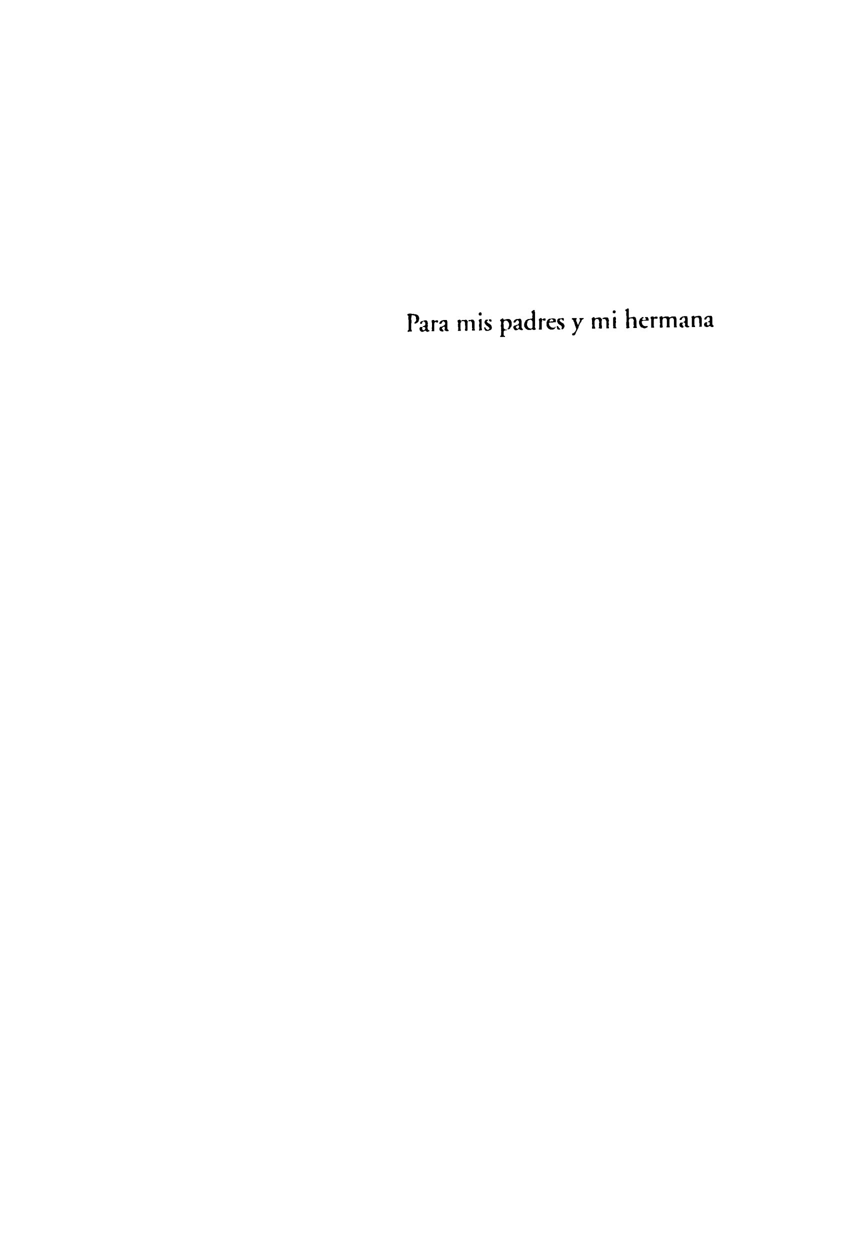
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 968-12-1136-7

Impreso en México

ÍNDICE

Capítulo tercero
GOBERNADORES Y PODER PRESIDENCIAL, 1946-1994



Para mis padres y mi hermana

AGRADECIMIENTOS

Incluso don Quijote de la Mancha, entregado a su habitual locura, vivía momentos de lucidez. En alguno de ellos dijo que la ingratitud era el pecado mayor de los hombres, y que para huir de él, cuando no era posible pagar las buenas obras con otras obras, había que poner en su lugar los deseos de hacerlas y, mejor aún, hacer pública esa intención. Yo tengo también, como la tienen casi todos, mi propia galería de agradecimientos; la asiento aquí con ese ánimo quijotesco de escapar al pecado de la ingratitud y con la promesa de pagar en el futuro las buenas obras que hicieron posible este ensayo.

Mi agradecimiento va, de entrada, para quienes fueron mis profesores en El Colegio de México. En Rafael Segovia, Javier Garciadiego, Soledad Loaeza, María del Carmen Pardo, Alberto Arnaut, Rogelio Hernández, Leo Zuckermann *et al.* encontré toda la inteligencia que, reunida, no habría podido hallar en ningún otro lugar. Más adelante tuve la fortuna de encontrarme con jóvenes maestros (y amigos) que desde entonces no han dejado de apoyarme ni de sorprenderme, ni de ponerme el ejemplo; a Eduardo Guerrero (por su amabilidad), a Roberto Breña (por su sinceridad) y, en particular, a José Antonio Aguilar (por su generosidad), gracias. Y gracias a quienes estuvieron en contacto con mi trabajo y me intentaron transmitir un poco de su enorme sabiduría: Isabelle Rousseau en primer lugar,

que me animó con su mordacidad y su sarcasmo, y Ernesto Azuela, que a poco de conocerlo me ha enseñado el valor educativo del regaño. Agradezco también a Rafael Segovia y a Jean-François Prud'homme sus comentarios a (y su paciencia con) este ensayo, y a Ignacio Marván y Yemile Mizrahi sus sugerencias. Dejo al final a Fernando Escalante Gonzalbo, porque fue el primero de mis maestros y porque sin su lucidez, su confianza y su amistad no habría empezado siquiera a redactar este ensayo; con toda mi admiración y mi afecto, gracias. Para terminar, el lugar común de siempre: lamento no haber estado a la altura de las recomendaciones de todos-los-arriba-citados. *Non est discipulus super magistrum*, decía Panurgo de su maestro Pantagruel, y yo puedo decir lo mismo de los míos.

Ya lejos de El Colegio, gracias a Rachel Mata Essayag, por inculcarme algo de su disciplina de trabajo, y a Juan M. Espíndola Castro, por transmitirme un poco de su curiosidad intelectual. Gracias a ambos, sobre todo, por su paciencia, su presencia, su apoyo continuo; por la vida misma. Y gracias a Mónica Espíndola Mata por enseñarme, sin la referencia sesuda a Unamuno, que el hombre es un ser racional pero sobre todo sentimental.

Vaya también mi gratitud a los amigos de generación: a Érika Hernández y César Barceinas, que siempre estuvieron dispuestos a escucharme y a darme su confianza; a Gerardo Maldonado, José Carranco y Carlos Bravo, con quienes me une un lazo de amistad y de intereses comunes, y a Daniela Zepeda, Issac Arteaga y Claudia Maldonado, por su compañerismo. A Atzimba Baltazar Macías le debo la parte de mi vida que ya es suya y el sentido de la parte que es mía. Por haberme acompañado todos estos años y por habernos dejado ser cada uno el mismo y el otro a la vez, gracias.

Yo soy ése
  Solitario
  Odiado
  Temido
Pero amado
Yo hago brotar las cosechas
  caer la lluvia
  callar al trueno
  sano a los enfermos
  y engendro toros bravos
Yo soy el Excelentísimo Señor Presidente
de la República General y Licenciado don Fulano de Tal

JORGE HERNÁNDEZ CAMPOS, *El Presidente*

Al frente de México casi como delegado divino, Porfirio Díaz, "Don Porfirio", de quien colgaban las cadenas que la fábula atribuía al padre de los dioses. Don Porfirio, que era, para la generación adulta de entonces, una norma del pensamiento sólo comparable a las nociones del tiempo y del espacio, algo como una categoría kantiana. Atlas que sostenía a la República, hasta sus antiguos adversarios perdonaban en él al enemigo humano, por útil que era, para la paz de todos, su transfiguración mitológica.

ALFONSO REYES, "Pasado inmediato"

INTRODUCCIÓN

Hasta hace muy poco, estudiar la realidad de la institución presidencial del México posrevolucionario era sumergirse en una atmósfera mágica de leyendas y mitos. Bajo la pluma cavilosa de algunos analistas políticos, intelectuales metidos a politólogos, líderes de opinión y legos esclarecidos, el tema del poder de la presidencia mexicana decantaba siempre la representación de un Señor Presidente con poderes absolutos: que lo podía todo, contra todo y a pesar de todo. Al hombre que lo podía todo, todo, todo nada se le regateaba, nadie se le oponía y casi la totalidad del país se le sometía sin musitar.

Por sobrada suspicacia, esa imagen otorgaba excesiva importancia al poder presidencial, deduciendo de él consecuencias imaginarias y menospreciando, por consiguiente, la importancia de otras dimensiones y otros actores en la dinámica política mexicana. Sólo la presidencia quedaba bajo los lentes de las indagaciones académicas y periodísticas porque su huella se adivinaba omnipresente en el proceso político mexicano, porque sus decisiones, pensaban algunos, trazaban los derroteros que habría de seguir la vida política en México.

Desde hace tiempo, las contribuciones de muchos investigadores han venido borrando esa imagen mítica y matizan-

do sus excesos. Cada vez es mayor la certeza de que los presidentes mexicanos nunca fueron esos soberanos todopoderosos que presenta el mito, y que su capacidad para imponer sus orientaciones y sus políticas era más restringida de lo que tradicionalmente querrían reconocerlo algunas interpretaciones (o desfiguraciones) del poder presidencial. Conforme se ha depurado la historia nacional de sus incrustaciones míticas se nos han descubierto los entresijos del mito presidencial y se acaba cada día más con su estorboso influjo.

En este ensayo he vuelto al tema del poder presidencial. Mi propósito ha sido examinar la naturaleza de ciertos procesos políticos en los que la injerencia presidencial se presumía decisiva y definitiva. La indagación muestra que dicha presunción no cuenta con fundamentos empíricos. El presidente no se hallaba detrás de una buena cantidad de decisiones políticas que con frecuencia se le atribuían y tampoco podía imponer sus decisiones a rajatabla, sin negociarlas. Intervenía en la trama política como un actor fundamental junto con otros, pero no siempre como el agente determinante. Por decirlo así, la realidad política desbordaba la horma presidencial.

En el primer capítulo se glosan las interpretaciones que nutren al mito de la presidencia todopoderosa, intentado colegir los puntos comunes a todas ellas. Ahí se arguye que son dos los ejes que vertebran las distintas interpretaciones "míticas" del poder presidencial: el que se refiere, con razón, a la incapacidad de las instituciones políticas para contener el poder presidencial y el que alude a la dialéctica que opone a una sociedad "civil" presuntamente pasiva y débil con un Estado y una presidencia presumiblemente omnipotente. Se discuten también el origen y las funciones del mito presi-

dencial: fenómeno simplificador de la realidad política, instrumento unificador de la nación, "discurso hegemónico" de la clase política.

En el segundo capítulo se pone en entredicho la idea de una sociedad sumisa en todo a un Estado y un presidente con poderes ilimitados para el caso mexicano. El argumento central es que los recursos del aparato estatal en México no eran los suficientes para establecer un dominio absoluto —de quien fuera— sobre la sociedad, ni la organización ni la resistencia sociales lo bastante precarias como para admitir una dominación de esa naturaleza. La relación entre el presidente y los distintos actores sociales y políticos involucraba negociaciones, regateos y transacciones formales e informales, no —o cuando menos no de manera sistemática— imposiciones o exigencias unilaterales. Lo que había entre éste y aquéllos era una pauta de intercambio que consistía en trocar bienes y servicios por apoyo político, es decir, la relación se encuadraba en una estructura cuya lógica es la reciprocidad. En este tenor, se añade en el capítulo un breve catálogo de políticas presidenciales "fracasadas". La moraleja, otra vez, es que el presidente tenía que negociar sus disposiciones, ganarse el apoyo de algunos actores políticos clave, ya no se diga respetar sus intereses y sus prerrogativas. De lo contrario, podía ver truncadas sus decisiones y sus políticas. En el capítulo también se apunta algo sobre el papel arbitral que jugaba el presidente de la República, hasta hace poco el garante más efectivo de los arreglos políticos.

En el tercer capítulo se toca un tema en particular: el de la relación entre los gobernadores de los estados y el presidente de la República en el México posrevolucionario. Según una interpretación muy extendida, los mandatarios es-

tatales llevaban el "estigma" de una decisión tomada "en el centro de los poderes políticos", esto es, el presidente designaba arbitrariamente a los gobernadores de los estados —por lo regular sus incondicionales—, los sostenía contra viento y marea, y los retiraba de su cargo si acaso alguno de ellos le retiraba su lealtad. La realidad, no obstante, era otra. Una elucidación más convincente del tema considera que, en una multitud de casos, los arreglos políticos en los estados, lo mismo que sus actores políticos, jugaban un papel crucial en el ascenso y la caída de los gobernadores mexicanos. Las sociedades locales, que no se ajustan al cuadro de sumisión y pasividad que pintan algunas interpretaciones de la historia de México, tenían en ello su buena parte de responsabilidad. Los actores políticos defendían con vehemencia, a veces con violencia, sus intereses —sus "libertades"— y en el trance podían, por ejemplo, causar la salida de un gobernador.

El horizonte temporal dentro del cual se inscribe el periodo en estudio comienza alrededor de 1946, cuando ya ha concluido el sexenio cardenista, tiempo de inestabilidad política e institucional, y se cierra en 1994. Cuando me refiero al periodo "posrevolucionario" me refiero a los años comprendidos entre esas dos fechas. La delimitación, sin embargo, no es rígida, por lo que haré alusión, cuando lo considere útil, a episodios que desbordan el marco temporal que queda dicho.

Porque el tema del presidencialismo mexicano es demasiado vasto, hace falta delimitarlo para hacerlo asequible. Con el ánimo de no complicar más las cosas, deliberadamente he omitido tocar temas como el de la sucesión presidencial, uno de los momentos de mayor debilidad del presi-

dente. Ahondar en tópicos como ése, sin embargo, no harían sino reforzar el argumento general de este ensayo.

* * *

Dos aclaraciones antes de entrar en materia. Primera: las páginas que siguen las he dedicado casi todas al estudio de las prácticas políticas "informales" que ponían en entredicho la autoridad "absoluta" del presidente. ¿Por qué el énfasis en esa dimensión informal?

Decía Tocqueville que la Constitución de Estados Unidos era una de las más bellas creaciones de la industria humana, pero al mismo tiempo una de las más paradójicas. Fecundas para el pueblo que las había inventado, estériles en otras manos, un aura de ambivalencia rodeaba a las instituciones angloamericanas.[1] En el diagnóstico de Tocqueville, los mexicanos que redactaron la Constitución de 1824 trasladaron la letra de las leyes norteamericanas, no el espíritu que las vivificaba: de ahí su fracaso, su esterilidad en suelo mexicano.[2] "[E]l estado poco avanzado de la civilización, la corrupción de las costumbres y la miseria"[3] en México constituían un material sociológico inapropiado para edificar ese "espíritu" que exigían las leyes de la América anglosajona.[4]

[1] Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, trad. cedida por Alianza Editorial, Madrid, Sarpe, 1984 [1835], t. 1, p. 170.

[2] *Ibid.*

[3] *Ibid.*, p. 175.

[4] Un argumento que después retomará Lipset al referirse a los prerequisitos de la democracia. Véase *El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos*, trad. Mónica Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Con todo y estar malamente informado por el embajador norteamericano de "infausta memoria",[5] Joel Poinsett, y a pesar de que sus juicios ("costumbres corruptas" o "civilización rezagada") rayan en el desprecio, Tocqueville acertó al anclar en las costumbres, los hábitos y los usos de los mexicanos la explicación del poco éxito de las instituciones transportadas a México.[6]

En efecto, las prácticas políticas mexicanas "corrompieron" las instituciones facturadas en Estados Unidos, si de ese verbo se retiene la acepción que lo define, simplemente, como alterar y trastocar la forma de alguna cosa. Por esa razón no puede estudiarse la realidad política mexicana del periodo que nos ocupa, al menos no exclusivamente, bajo el lente de las instituciones formales.[7] Caen en mil faltas quienes intentan hacerlo, pues la política mexicana no es reducible a sus parámetros. Si no se miran los márgenes de dichas instituciones todo queda cubierto por la gran capa de la simpleza.

Para ilustrar el punto baste recordar que las formas de participación y representación políticas en México transcurrían sólo parcialmente por los cauces que le han señalado las prácticas y las instituciones de la que por ahora daremos en llamar la "democracia representativa". Esas prácticas e insti-

[5] José Antonio Aguilar, "Tocqueville y México", en su libro *El fin de la raza cósmica. Consideraciones sobre el esplendor y la decadencia del liberalismo en México*, México, Océano, 2001 (El Ojo Infalible), p. 138.

[6] Tocqueville pertenece a ese grupo de autores que considera que los modelos políticos no son exportables (Jack Lively, *The Social and Political Thought of Alexis de Tocqueville*, Oxford, Clarendon Press, 1962, p. 158).

[7] No digo que las instituciones formales sean irrelevantes. Sólo que al lado de ellas coexisten otras, las informales, y que sólo un análisis empobrecedor puede darlas por descontadas.

tuciones no agotaban en absoluto la trama política mexicana, pues las maquinaciones, las estrategias o, simplemente, los intercambios políticos tienden a sobrepasarlas. En el mismo tenor, suponer que el sistema de "pesos y contrapesos", exportado de Estados Unidos, representaba el único límite posible al poder presidencial soslaya el hecho de que en México existían otras instituciones o prácticas que, *de facto* y no siempre *de iure*, imponían restricciones al presidente y que desbordaban, de paso, al sistema formal.

La segunda aclaración tiene que ver con el título. *El hombre que lo podía todo, todo, todo* hace eco, ya se sabe, del relato de Miguel Ángel Asturias: *El hombre que lo tenía todo, todo, todo.* No hay ninguna relación entre la trama del cuento y la trama de la realidad política mexicana, salvo, si acaso, el fundamento imaginario de las facultades respectivas del protagonista del cuento y de los presidentes mexicanos. El personaje asturiano afirmaba tenerlo todo por el sólo hecho de desearlo así, porque nadie "puede privarme de sentirme dueño *ficticio* de todo aquello, de todo lo que entra por mis sentidos, y se integra a mi persona como parte mía", decía. Y, más todavía, remataba dirigiéndose a su hijo: "Tu padre es todopoderoso". En una palabra, lo poseía todo y lo podía todo, pero sólo dentro de una ficción. No así los presidentes mexicanos, que se proponían algo más. Su pretensión no era la de convertirse en amos *ficticios* y limitar sus dominios hasta las fronteras de su imaginación, sino sembrar la fantasía en la mente de los demás.

CAPÍTULO PRIMERO
EL MITO PRESIDENCIAL

> [...] atentos a los pasos de los gendarmes que iban y venían por la plaza poco alumbrada y a los golpecitos de las armas de los centinelas, fantasmas envueltos en ponchos a rayas, que en las ventanas de los cuarteles vecinos velaban en pie de guerra, como todas las noches, al cuidado del Presidente de la República, cuyo domicilio se ignoraba porque habitaba en las afueras de la ciudad muchas casas a la vez, cómo dormía porque se contaba que al lado de un teléfono con un látigo en la mano, y a qué hora, porque sus amigos aseguraban que no dormía nunca.
>
> MIGUEL ÁNGEL ASTURIAS, *El Señor Presidente*

"Presidencialismo es destino, gloria y fracaso".[8] No se equivoca Jean Meyer al describir el encanto, el terror y el odio que despertaron —y en algunos casos todavía despiertan— en sus sociedades una inagotable galería de presidentes latinoamericanos: "nuevos caudillos, nuevos hombres fuertes, 'reyes sin corona'".[9] En México, por lo menos desde los albores del periodo bautizado como "posrevolucionario", hasta el desenlace de lo que se ha dado en llamar la "transición a la democracia", la imagen presidencial arrojó esa misma sombra

[8] Jean Meyer, "Presentación", *Istor*, año I, núm. 3, 2001, p. 5.
[9] *Loc. cit.*

de encanto, terror y odio. Según ella, el poderío presidencial invadía todos los ámbitos de la vida nacional. Lo decidía todo porque, según esta perspectiva excesiva —y extendida—, lo podía todo. Una presidencia omnipotente, con poderes absolutos, monárquicos, no cuestionados por casi nadie: ésa era, en las interpretaciones más aventuradas, la percepción ampliamente compartida sobre el poder presidencial.

Ya desde los primeros tropiezos de la vida independiente, el discurso de la flamante clase política mexicana estaba teñido de abundantes juicios desorbitados en torno a la figura presidencial, autoridad por lo regular bastante débil durante el siglo XIX. Vicente Guerrero, por ejemplo, en un acusado espíritu cortesano, dirigía al emperador Iturbide los siguientes elogios y reverencias: "nada faltó a nuestro regocijo sino la presencia de V.M.I: resta echarme a sus imperiales plantas y el honor de besar su mano [...]".[10]

El agitado XIX y la sacudida revolucionaria del siglo XX dejaron intacto ese tono reverencioso —e incluso servicial— para adular a las autoridades principales. Sea ejemplo la apología del Señor Presidente que expresa el primer orador en la sesión de apertura de la II Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el entonces partido oficial:

> Señores delegados: muy cerca de aquí, en el Palacio Nacional de México, está gobernando a la nación un ciudadano ejemplar, un hombre pleno de patriotismo y de virtud, el señor Presidente de la República, don Adolfo Ruiz Cortines.

[10] Citado por Fernando Escalante, *La democracia mafiosa*, México, Reflexiones sobre el Cambio, 1990, p. 16.

> Ese ilustre mexicano ha llegado al poder, cubierto por las banderas gloriosas de nuestro Partido y ha ocupado la primera magistratura de la nación como evidente consecuencia de la elección popular más clamorosa y más limpia de todos los tiempos.
>
> Por ello, el Partido de la Revolución proclama con orgullo que el pueblo es su guía, la Constitución su lema, y Adolfo Ruiz Cortines su bandera.[11]

Ahora bien, a partir del apaciguamiento de la violencia revolucionaria y del advenimiento de la relativa estabilidad política, un paso más adelante de las adulaciones y las zalamerías, se comenzó a frasificar sin reparos la fórmula consabida según la cual el poder presidencial no conocía límites u opositores reales a su autoridad. Así podía decir Pastrana Jaimes, diputado en el Congreso Constituyente de Querétaro: "[Creo] sinceramente que aquel rey de España había de querer ser presidente de la República mexicana porque aquí tiene más poder el presidente que un rey, que un emperador".[12] Y José Vasconcelos, respirando por la herida y destilando rencor, escribiría años después de su fracaso electoral: "Obregón y Calles, Cárdenas y los que han seguido, todos han gobernado dictatorialmente".[13]

[11] Citado por Olga Pellicer de Brody, "Las modalidades ruizcortinistas para mantener la estabilidad política", en Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna, *El afianzamiento de la estabilidad política*, México, El Colegio de México, 1978 (Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960, 22), p. 39.

[12] Citado por Lorenzo Córdova *et al.*, *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994.

[13] José Vasconcelos, *Breve historia de México*, México, Continental, 1956, p. 545.

Durante el periodo de la posrevolución, es decir, cuando el poder político se encontraba ya considerablemente institucionalizado, las exaltaciones retóricas del poder presidencial también se institucionalizaron. Las siguió enarbolando la oposición contra las autoridades en turno, pero quizás la novedad radica en que aparecieron también en boca de la cúpula misma de ese poder tan denostado. En un arrebato voluntarista y de talante francamente mesiánico, José López Portillo dice a propósito de la reconstrucción del Templo Mayor: "Y yo tenía el poder para rescatar el espacio y redimir los tiempos nuestros [...]. Y pude hacerlo: simplemente dije: exprópiense las casas: derríbense: y descúbrase para el día y la noche, el Templo Mayor de los aztecas".[14]

Anoto, por último, la descripción reciente del presidencialismo mexicano que hace una figura como Porfirio Muñoz Ledo:

> El presidencialismo: que, como en ningún país del mundo, dotaba al Ejecutivo de las mayores facultades constitucionales, políticas, simbólicas y hasta mitológicas. Es un sistema de partido dominante capaz de transformarse a sí mismo y de articular el mando de todas las instituciones del país para dárselo en última instancia a una persona: el presidente en turno.[15]

[14] Citado por Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994: oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 49.

[15] *Proceso*, 23 de septiembre de 2000. Asimismo, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) asienta en un documento partidista la necesidad de "una presidencia acotada con la posibilidad de avanzar en un esquema de equilibrio de poderes que ponga fin al presidencialismo autoritario *y autocrático* que tanto daño ha causado a los mexicanos" (*Reforma*, 5 de agosto de 2000).

Una tesitura reverencial y de exaltación frente a la figura presidencial dominaba, pues, el discurso político de sexenio en sexenio. Tal parecía que, al asumir el mando, el presidente se arrogaba no el mando de una institución en particular, no el uso de unas facultades compartidas o limitadas por otros poderes y claramente plasmadas en un texto constitucional, sino un poder total, incontenible; mágico.

Sobre el absolutismo presidencial

A nadie sorprende el hecho de que en el discurso político se repitan sin cesar fórmulas huecas o sin un fundamento sólido. De hecho, en eso consiste la demagogia: en acuñar fórmulas fecundas y efectivas para detractar o elogiar al adversario o al partidario, importando poco —si es que importa para algo— la veracidad del contenido de los calificativos. Hay en el lenguaje político mexicano esa misma proclividad al uso de adjetivos y frases hechas. Simples, contundentes y alicortas, las fórmulas del absolutismo y la omnipotencia presidenciales pertenecen a ese género panfletario que busca la fecundidad y la efectividad en la crítica o en el elogio antes que la fidelidad a la realidad. Esa retórica oficiosa y oportunista, tanto la oficial como la de oposición, inunda una buena parte de la discusión política.

Insisto: no hay en todo ello nada de extraordinario. Porque al político le importa sobre todo persuadir de la manera más fácil, sumar apoyos al menor costo, triunfar de la manera más rápida. Otras miras, en cambio, debería tener el estudioso —ya no el profesional— de la política: meditar con un mínimo detenimiento, entender y, venido el caso,

explicar. Lo que circula en la esfera de la práctica política como moneda corriente no tendría por qué hacerlo en las aulas y las discusiones y publicaciones académicas e intelectuales. Por eso sorprende que haya sido precisamente ahí donde se desarrolló con esmero lo que en la clase política era, en el mejor de los casos, sincera ingenuidad, y en el peor, arma política: el tema de la omnipotencia presidencial.

Quizás el estudio más influyente sobre el presidencialismo mexicano es *El sistema político mexicano*, de Daniel Cosío Villegas, texto, en su momento, de indudable eficacia pública. Su argumento asentaba que las piezas principales del sistema político mexicano eran, por un lado, una presidencia con facultades de una amplitud excepcional y, por otro, un partido político oficial predominante: el PRI. La naturaleza de la primera pieza, sigue el razonamiento, era tal que "la mexicana es la única república del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta".[16] Una presidencia paradójica, pues, en tanto que republicana en la letra, pero monárquica en su espíritu. Pero sobre todo, y es eso lo que hace falta subrayar, *absoluta.* De la publicación de *El sistema político mexicano* en adelante ése será su rasgo central y el tema central de todas las descripciones por venir.

En otro texto, Cosío Villegas era rotundo: "Puesto que el presidente de México tiene un poder inmenso —escribe— es inevitable que lo ejerza personal y no institucionalmente". La debilidad de las tradiciones y de las instituciones, continuaba Cosío Villegas,

[16] Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano,* México, Joaquín Mortiz, 1972, p. 21.

> permite al hombre, al individuo, desoírlas y hasta desafiarlas. Como en México no funciona la opinión pública, ni los partidos políticos, ni el parlamento, ni los sindicatos, ni la prensa, ni el radio y la televisión, un presidente de la República puede obrar, y obra, tranquilamente de un modo muy personal y aun caprichoso, [...] o sea que resulta fatal que la *persona* del Presidente le dé a su gobierno un sello particular, hasta inconfundible.[17]

Porque su poder es absoluto, el presidente se coloca por encima de las instituciones. Y sus hábitos personales, sus manías, sus obsesiones dejan una impronta perdurable y palpable en el relieve político sexenal e incluso en el destino colectivo de la nación.

Más de veinte años después, Enrique Krauze repetía casi punto por punto las conjeturas de Cosío Villegas. A partir de ellas reiteró que la naturaleza del poder de la "investidura" presidencial había sido desde siempre

> a tal grado *absoluta*, que los rasgos específicos de la persona se transmitían por fuerza a la vida política del país. [...] La psicología presidencial incidía, no siempre de manera negativa, en el destino nacional. El fenómeno, es verdad, no era privativo de México, [pero] al menos en las democracias occidentales, la división de poderes, la prensa y otras formas de escrutinio público, han propiciado el ejercicio institucional, no personal, del poder. En México, en cambio, los *valladares* que separan la biografía presidencial de la historia nacional son muy débiles.[18]

[17] Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974, p. 9.

[18] Enrique Krauze, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político (1940-1996)*, México, Tusquets, 1997, pp. 129s.

Fuera de las restricciones externas, como la política exterior norteamericana, o internas, la no reelección por ejemplo, el presidente hacía, como de igual forma había hecho antes el virrey en la Nueva España, "su real gana".[19] Krauze, en deuda en este punto con uno de los intelectuales más grandes del siglo XX mexicano, Octavio Paz,[20] concluía que el sistema político mexicano emanado de la Revolución —son más o menos sus palabras— recurría al expediente antiquísimo de la transmisión del arquetipo azteca del poder político: "Ambos, el *tlatoani* y el presidente se amparan en la legalidad. Su poder es *absoluto*, casi sagrado, pero no reside en su persona sino en su investidura".[21] Reaparece el eje central de toda la interpretación que he desarrollado: el absolutismo presidencial.

Así pues, tal como ha sido descrito e interpretado en México sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX, el presidencialismo es un poder casi total. Y eso quiere decir, asegura un observador, que el poder presidencial se ejerce con frecuencia "sin consideraciones o *mediaciones*"; como en las monarquías, "efectuarlas es, cuando más, una sabia decisión de quien ejerce el poder, no una obligación".[22] La estructura de la realidad no se las impone porque lo absoluto no admite mediaciones.

Me apresuro a apuntar que el combustible que alimentó la ficción del presidente todopoderoso no sólo corría a cuenta de académicos e intelectuales mexicanos. Algunos años

[19] *Ibid.*, p. 110.

[20] Véase su *Posdata*, México, Siglo XXI, 1970.

[21] Enrique Krauze, *op. cit.*, pp. 107s.

[22] Federico Reyes Heroles, *La democracia difícil*, México, Grijalbo, 1991, pp. 158 y 164s.

después de que se consolidara la maquinaria política de la "Revolución institucionalizada", acudió a México una miríada de *scholars*, periodistas y escritores extranjeros, sobre todo angloamericanos, con el propósito de indagar la naturaleza del nuevo sistema político que emergía de los restos del sistema anterior. Entre ellos uno, Frank Tannenbaum, se escandalizó frente al panorama que encontró a su arribo. Contundente, dijo entonces que "el gobierno de México es el presidente. No hay otra forma de decirlo".[23] Y líneas más adelante añadió: "En ropajes modernos, ha sobrevivido la vieja tradición según la cual el rey manda: [en México] el presidente manda. No gobierna: manda".[24] Personalidades tan dispares como Howard F. Cline (el presidente detenta "un poder que muchos dictadores podrían envidiarle"),[25] Frank Brandemburg ("Los mexicanos evitan la dictadura personal retirando a sus dictadores cada seis años"),[26] Mario Vargas Llosa (la mexicana es una "dictadura perfecta") y otros[27] compartieron el azoro.

Ahora bien, suponiendo que todas estas conclusiones han guardado fidelidad al sentido de las palabras, se vuelve indispensable aclarar lo que significa un *poder absoluto* y la

[23] Frank Tannenbaum, *Mexico. The Struggle for Peace and Bread*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1960, p. 83.

[24] *Ibid.*, p. 101.

[25] Howard F. Cline, *México. Revolution to Evolution. 1940-1960*, Londres, Oxford University Press, 1962, p. 141.

[26] Frank Brandenburg, *Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1964, p. 141.

[27] Por ejemplo Stephen Goodspeed, "El poder Ejecutivo en México", *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. VII, núm. 1, enero-marzo de 1955.

magnitud que éste puede revestir —más adelante discutiré su significación histórica.

Lo absoluto, para ocuparnos del adjetivo en primer lugar, es aquello que existe por sí mismo, es decir que es independiente e incondicionado. No podría tolerar restricción alguna, pues es ilimitado. Y su voluntad es terminante, decisiva y categórica. Categorías todas que, como se verá más adelante, corresponden a un pensamiento de tipo teológico.

El concepto "poder", por su parte, entraña una complejidad notable, por lo que definirlo de manera satisfactoria representaría una empresa extraordinaria y agotadora.[28] No existe un consenso en torno a qué es el poder, quién lo detenta, cómo y por qué. Se han planteado, sin embargo, algunas definiciones que, sin agotar el concepto, abren un panorama esclarecedor. Para Max Weber, cuya consulta es indispensable en éste como en muchos otros temas, poder significa "la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad".[29] Entrelazando los dos conceptos —poder y absoluto—, resulta entonces que en la definición de marras lo que era simple y llana *probabilidad* se vuelve certeza. Poder absoluto es,

[28] Y también, seguramente, inútil. Son tantas las definiciones sobre el poder (como la de Hannah Arendt, que entiende el poder como la capacidad humana para actuar en concierto, o la de Talcott Parsons y Nicolas Poulantzas, que lo definen desde un punto de vista sistémico) que abundar en ellas me tomaría demasiado.

[29] Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva,* trad. José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Maynez y José Ferrater Mora, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 43.

por ende, la certeza de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, sin reparo de cualquier género de resistencia.

Acaso pueda resultar sugestiva para nuestros fines la superficial pero útil definición russelliana del poder. Bertrand Russell toma en cuenta la perspectiva del *sujeto* y así considera al poder como un concepto cuantitativo, es decir como la producción de los efectos intencionados. Considérense dos hombres con deseos similares; aquel que satisfaga el mayor número de deseos tendrá más poder que el otro: "A tiene más poder que B si A logra realizar muchos efectos intencionados y B sólo algunos".[30] Así las cosas, un poder absoluto debería alcanzar todos los efectos que se proponga producir. Y, en consecuencia, su poder será siempre mayor que el de todos los demás. Una propuesta más, para dejar ya de lado los conceptos, se refiere al poder en términos del control de la conducta. Desde esa perspectiva relacional, que es la de Robert Dahl, "A tiene poder sobre B en la medida en que puede obligarlo a hacer algo que B no haría de otra manera". Poder absoluto significaría entonces control absoluto sobre la conducta de los demás.[31]

Nadie como Gabriel Zaid, uno de los observadores más lucidos de la política mexicana, ha contribuido a crear la imagen del Presidente Todopoderoso (con iniciales inevitablemente mayúsculas) que he comentado hasta este punto. Apunta Zaid:

[30] Bertrand Russell, "The Forms of Power", en Steven Lukes (ed.), *Power*, Nueva York, New York Press, p. 19.

[31] Robert Dahl, "The Concept of Power", *Behavioral Science*, 2 (1957), pp. 201-215, citado por Russell en *op. cit.*

> [El presidente] es el jefe del Estado, de la ciudad-estado y de los 31 estados; del poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial; de las guardias presidenciales, el ejército, la fuerza aérea, la marina y los cuerpos de policía; del partido oficial, los altoparlantes, la televisión; de las vías y los medios de información y transporte; de la moneda, el presupuestos, los créditos, los salarios y los precios; de las tierras, las aguas, los cielos y el subsuelo; del petróleo, la electricidad, la siderurgia, la química; del comercio interior y exterior; de la agricultura y la educación, de la salud y de la pesca, del café y el azúcar; de un conglomerado empresarial como pocos en el mundo. [...] Sólo un desalmado puede ver alguna relación entre el desastre y las riendas *omnipotentes*. Un presidente mexicano es como un *Dios*: creador de todo, pero responsable de nada.[32]

Con toda deliberación, Zaid empuja sus argumentos hasta el límite y en ese movimiento borra el margen para los matices. Esa exageración alevosa, sin embargo, es bastante reveladora: no el denodado catálogo de cargos presuntamente atribuibles al primer mandatario, sino la metáfora de apariencia inofensiva que se asoma hacia el final del retrato arriba transcrito. El presidente en México, dice Zaid, es "como un Dios", un ser ubicuo que lleva en sus manos las "rien-

[32] Gabriel Zaid, *La economía presidencial*, México, Océano, 2000, pp. 14 y 34. Cursivas mías. Una anotación al margen: leo la descripción de Zaid y no puedo dejar de recordar una breve cita del texto de Robert Graves, *Los mitos griegos*, Madrid, Alianza, 1988, t. 1, p. 61: "Sólo Zeus, el Padre del Cielo, podía manejar el rayo, y con la amenaza de su fulguración fatal dominaba a su familia pendenciera y rebelde del monte Olimpo. También ordenaba los cuerpos celestes, dictaba leyes, hacía cumplir los juramentos y pronunciaba oráculos".

das omnipotentes" de su "creación". Hay en esa concepción de un poder absoluto y en la idea de un ser omnipotente una forma de razonamiento irrecusablemente religiosa.[33] Una lógica, involuntaria o deliberada, que funda paralelos entre las formas del ejercicio político en este mundo, por una parte, y las obras y los atributos divinos en el más allá, por la otra. De lo que resulta que la simple lectura de un análisis político desemboca en una exégesis de los textos sagrados (la palabra sagrado, dicho sea de paso, aparece en uno de los extractos ya citados). Es un vicio al que tendré la ocasión de volver más adelante. Por ahora baste, como ilustración adicional del asunto, una descripción sobre el poder presidencial cuya contigüidad con los primeros versículos del Génesis es apenas disimulada. Afirma Jesús Silva Herzog Márquez —no se sabe si irónicamente o con seriedad— que durante el "antiguo régimen", como Dios en el antiguo testamento, el presidente se erigía en "la categoría ordenadora del universo político: el núcleo radiante del poder, el árbitro indiscutible, el dotador de sentido, la primera y la última palabra de México, la fuente de voluntad y el fin de las controversias, el definidor de lo posible y lo impensable".[34] Hasta ahí una imagen sacra, ciertamente. Pero hay más. El presidente tenía en sus manos

[33] Como la hay también en el uso mismo de la figura del *tlatoani*, que era el noble más destacado del estamento dominante de la ciudad de Tenochtitlan, y cuyo poder no era exclusivamente político, sino también "civil, militar y religioso". Sobre esto: José Luis de Rojas, *México Tenochtitlan. Economía y sociedad en el siglo XVI*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 86.

[34] Jesús Silva Herzog Márquez, *El Antiguo Régimen y la transición en México*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999, pp. 38s.

> [el] poder a secas: la capacidad de producir lo deseado. De las habitaciones de su voluntad colgaba la suerte del país. [...] Nombrar es suficiente: México es lo que el presidente resuelve cada mañana. La personalización del poder político fue tal que el antiguo régimen colindó con el sultanismo, ese extremo del gobierno caprichoso del que habló Max Weber: [En México] el sultán no ha oído jamás la palabra no. [...] Dentro de la armadura estricta del sexenio, quizá el único caparazón resistente de institucionalidad, el capricho presidencial ha reinado.[35]

Del mismo talante religioso, pero de signo inverso, es la idea de un presidencialismo dotado de una plasticidad demoníaca: que aparecía y reaparecía década tras década con renovado vigor. Con Carlos Salinas de Gortari, por ejemplo, era "difícil pensar en la restauración cabal de presidencialismo en su forma añeja. Salinas de Gortari se encuentra así en el periodo de construcción de un nuevo presidencialismo [...]. El protagonismo, la recuperación de una figura central de fortaleza decisiva, el encanto de la voluntad presidencial ante el cual caen todo tipo de valladares, opera".[36] Bajo cualquiera de sus aspectos, pues, el *tlatoani* trascendía a discrecionalidad las instituciones mexicanas.

Para encerrarlo todo en breves palabras: a partir de estas y algunas otras descripciones se edificaron muchas otras explicaciones sobre el poder presidencial, algunas complejas, otras más simples, pero ninguna novedosa. Los planteamientos generales se repetían con frecuencia y casi una bue-

[35] *Ibid.*, pp. 39 y 40.

[36] Federico Reyes Heroles, "De la debilidad al liderazgo", *Este País*, pp. 169s.

na parte decantaba el mismo estribillo plañidero: el presidente no conoció más límites que los que él mismo se impuso, por moderación o humildad. Su poder era absoluto.

Pongamos un poco de orden. Este repertorio de representaciones fantásticas difícilmente articula un armazón de conceptos rigurosos y claros para apuntalar la leyenda de la omnipotencia presidencial. Lo que no quiere decir, no obstante, que sus argumentos se enreden en una maraña caótica de ocurrencias, vaguedades y fruslerías. De hecho son dos los ejes que encauzan las argumentaciones. El primero toma como punto de apoyo la incapacidad de las instituciones políticas formales para contrarrestar el poder Ejecutivo, en general, y el poder presidencial, en particular. El segundo, desde una perspectiva más amplia, considera la interacción entre el Estado y la sociedad. El razonamiento y las conclusiones del primer enfoque, lo veremos, son elocuentes e incluso persuasivos. Los del segundo resultan ambiguos y, a veces, falaces.

Desequilibrio de poderes

Era muy peculiar la asiduidad con la cual, durante el régimen posrevolucionario, ciertas instituciones políticas cesaban de funcionar de acuerdo con el propósito para el que habían sido diseñadas. Pienso por ejemplo en el Congreso o en el poder Judicial que, se supone, forman parte de un sistema de división de poderes cuyo propósito es inducir un equilibrio de poderes. No ocurrió nunca que un presupuesto de egresos presentado por la Secretaría de Hacienda fuera criticado y puesto en tela de duda por la Cámara de Diputados;

o que la Suprema Corte de Justicia declarara inconstitucional una ley o un proceso electoral en detrimento del Ejecutivo. No había nada de eso y muy poco se hacía para guardar en sus justas proporciones a cada uno de los poderes de la Unión, sobre todo al Ejecutivo. Según Montesquieu: "Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo, ejercieran los tres poderes: el de dictar leyes, el de ejecutar las relaciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares";[37] si es cierto eso, entonces en México todo estaba perdido.

Ese desequilibrio de poderes no puede atribuirse a alguna deficiencia de los dispositivos jurídicos que norman la relación entre las ramas de gobierno, a alguna laguna legal en ese mismo ámbito o, simple y llanamente, a que la balanza de poder estuviese inclinada en la Constitución a favor del Ejecutivo.[38] De hecho, a la luz de lo que dicen nuestro texto constitucional, nuestras leyes y, sobre todo, su espíritu, las cosas tendrían que haber ocurrido de la manera opuesta.

Los regímenes políticos conocidos como presidenciales —al que pertenece el mexicano— están inspirados en el principio de "separación de poderes". Lo que supone, dicho

[37] Cito el capítulo VI del libro XI ("De la Constitución de Inglaterra"), de *El espíritu de las leyes.*

[38] A pesar de que se haya repetido, con insistencia, que era necesario reformar la Constitución para reducir los poderes del presidente. Al respecto véase Rogelio Hernández, "El presidencialismo mexicano, ¿cuánto es indispensable limitarlo?", en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia,* México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1998, pp. 193-209.

brevemente, que los poderes Legislativo y Ejecutivo no deben concentrarse en la misma persona o en el mismo órgano. Una idea ésta que entraña, a su vez, un determinado entramado institucional: un jefe del Ejecutivo independiente que derive esa independencia de una elección popular y que cuente, constitucionalmente, con facultades legislativas y para decidir la composición de su gobierno; y, tanto para el Congreso como para el presidente, mandatos cuyos periodos de duración sean fijos e independientes del voto de confianza o censura de uno sobre otro.[39]

La Carta Magna mexicana se apega fielmente a esos principios y dispositivos de los regímenes presidenciales. Establece su artículo 80 el carácter unitario del poder Ejecutivo y la Ley Electoral dispone que el presidente debe ser electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo. Los periodos fijos, por otra parte, están asentados en los artículos 81 y 83, y el origen y la independencia del Ejecutivo y del Legislativo en los artículos 51 y 56. La facultad presidencial de nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete se establece en la fracción II del artículo 89. Y en lo que toca a las cuestiones legislativas, el derecho de iniciativa de leyes en el ordenamiento constitucional mexicano es, en términos generales, un derecho compartido por el presidente y las cámaras. El derecho exclusivo de presentar proyectos de ley que la Constitución otorga al presidente se refiere solamente a la esfera presupuestaria, en la que el Ejecutivo somete al

[39] Sobre los regímenes presidenciales, y sobre el eterno debate entre presidencialistas y parlamentaristas, puede consultarse el texto coordinado por Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracies. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

Congreso, para su aprobación, la Ley de Ingresos y a la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos. La autoridad parlamentaria para enmendar la propuesta del Ejecutivo es irrestricta. El poder Ejecutivo, por su parte, tiene un poder de veto tanto parcial como total, pero su empleo se restringe a la legislación "cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras". Los requisitos para anular el veto son rígidos (es decir, se necesita el consentimiento de dos tercios de los votos en ambas cámaras del Congreso, según establece el artículo 72 constitucional).[40]

En suma, el régimen presidencial mexicano es, al menos en el plano jurídico, un régimen que tiende al equilibrio de poderes y que mantiene limitados al poder Ejecutivo y al presidente. No se trata tan sólo de que el Congreso detente un número nada despreciable de facultades legislativas en materia económica, política, administrativa, judicial y social.[41] Si acaso aquello fuera poco, el poder Legislativo cuenta con herramientas clave para vigilar al poder Ejecutivo.[42] Entre los instrumentos de control parlamentario, "limitaciones al poder presidencial" las llama Carpizo, destacan: el

[40] En esto y en lo que sigue estoy glosando a María Amparo Casar, "Las bases político-institucionales del poder presidencial", *Política y Gobierno*, vol. III, primer semestre de 1996, pp. 68s.

[41] Más todavía, los artículos constitucionales que aluden al Congreso (73) o a una de sus cámaras (74 y 76) son los que mayor número de ocasiones han sido reformados en sus más de 80 años. En general, ese reformismo ha incrementado las facultades del Congreso respecto del presidente.

[42] Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1977, cap. XVIII. Véase también, de Susana Thalía Pedroza de la Llave, *El control del gobierno: funciones del poder Legislativo*, México, INAP, 1996.

"poder de la bolsa"; la ratificación de determinados actos;[43] una especie de voto de censura y de confianza respecto de los actos del Ejecutivo, aunque no exactamente en los mismos términos como ocurre en los regímenes parlamentarios, donde el Congreso "interpreta" los actos de los servidores públicos, incluido el presidente, y dictamina cuáles van en contra del interés público y, por tanto, se tipifican como delitos políticos (del artículo 108 al 111);[44] la facultad que detenta la comisión permanente para convocar al Congreso a sesiones,[45] y, finalmente, las facultades implícitas, esto es, el

[43] Por ejemplo, se requiere la aprobación del Senado para nombrar a los agentes diplomáticos y cónsules generales, coroneles y otros oficiales de alto rango del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, ministros de la Suprema Corte de Justicia y funcionarios de la Secretaría de Hacienda (lo cual, por cierto, no se observa). Algunas reformas recientes han aumentado esta lista: a partir de 1993, el Banco de México adquiere su autonomía, con lo cual el presidente pierde el control de la política monetaria nacional; desde 1996, el procurador deja de ser nombrado por el presidente de la República; la propuesta presidencial debe ser entonces ratificada por dos terceras partes del Senado, y, desde 1994, las candidaturas presidenciales de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben ser ratificadas por dos tercios del Senado en lugar de 50% más uno.

[44] El juicio político de responsabilidad señala que el presidente, durante el desempeño de su cargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. La responsabilidad exigida al presidente mediante un juicio implica un problema estrictamente político: un enfrentamiento frontal entre poderes, donde el poder Legislativo tiene la extensión de la interpretación de las cláusulas por las cuales se le exige responsabilidad al presidente.

[45] Como la Constitución no señala los casos en que debe reunirse el Congreso en tales sesiones, éste puede sesionar varios meses en forma extraordinaria (por supuesto, un órgano parlamentario celebrando sesiones más tiempo del normalmente previsto representa una preocu-

Congreso puede expedir toda una serie de leyes a fin de hacer efectivas las facultades constitucionales (artículo 73), y como en ese acto tiene un amplio margen para interpretar las disposiciones constitucionales, bien puede legislar para restringirle facultades al Ejecutivo.

En fin, todo este largo y enfadoso recuento de atribuciones legales y de "pesos y contrapesos" constitucionales sirve para dejar en claro que los fundamentos de ese poder presidencial, que los observadores citados ven como absoluto e ilimitado, no están incrustados en el edificio constitucional.[46] Su detonador, de hecho, es de índole política e institucional —"metaconstitucional" es el término que popularizó Jorge Carpizo—. María Amparo Casar[47] lo ha explicado como sigue: el jefe del Ejecutivo inhibió el desempeño libre e independiente de las instituciones constitucionalmente establecidas que podían contrarrestar su poder y el gobierno se volvió entonces indiviso y unitario. Es esto, y no un texto constitucional deficiente, lo que permite el despliegue excesivo del poder presidencial sobre instituciones como el Congreso o la Suprema Corte de Justicia, en teoría capaces de contenerlo

---

pación constante para el presidente). Y más: el Congreso puede integrar la comisión con miembros que estén en la mejor disposición de actuar en el sentido de limitar o, cuando menos, vigilar las labores presidenciales.

[46] Ignacio Marván sostiene la hipótesis contraria: "La concentración del poder y el centralismo no son ajenos al diseño de instituciones federales establecido en la Constitución. El presidencialismo "excesivo", dice Marván, es el resultado "de un conjunto de decisiones políticas y preceptos que estuvieron y están asentados en la Constitución" (*¿Y después del presidencialismo, qué? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, México, Océano, 1997, p. 150).

[47] María Amparo Casar, art. cit, pp. 91 y *passim*.

llegado el momento de hacerlo. Ahora bien, ese gobierno indiviso y unitario fue el resultado de la "estructura de incentivos" (la distribución de los premios y castigos en la trama política) entonces establecida en el sistema político. Un armazón que empujaba a los miembros de las instituciones subordinadas por el presidente a transferirle o delegarle su poder y que se erigió a partir de la existencia de un partido político hegemónico: el Revolucionario Institucional.[48]

El Congreso postergó su compromiso como fuerza política autónoma al *abdicar*, primero, de su *función legislativa*;[49] al *renunciar*, en segundo lugar, a ejercer una estricta *vigilancia parlamentaria de las facultades presidenciales*;[50] y, por último, al *delegar sus facultades* al presidente.[51] Esta suspensión de la autonomía parlamentaria no fue, tengo que insistir en ello, consecuencia de desequilibrios constitucionales, sino del control presidencial sobre los mecanismos modernos de representación política del país. Ante las difíciles, tortuosas y

[48] Sobre esto es útil el texto de Jeffrey Weldon, "The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 225-258.

[49] Hasta hace muy poco, los legisladores raramente dieron origen a iniciativas de ley o detuvieron o modificaron sustancialmente los proyectos de ley del presidente.

[50] Sirve como ejemplo el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyo papel en el resguardo de los fondos públicos fue casi nulo.

[51] Así sucedió, por ejemplo, con la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1978, que autorizó al Ejecutivo a solicitar financiamiento adicional toda vez que, en opinión del presidente, las circunstancias extraordinarias así lo exigiesen (María Amparo Casar, "Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México", *Política y Gobierno*, vol. VI, primer semestre de 1999, pp. 87-91).

desiguales condiciones de competencia política en el terreno electoral,[52] y frente al sesgo de las instituciones encargadas de organizar las elecciones,[53] casi en su totalidad bajo control presidencial, los partidos políticos que entonces militaban en la oposición no podían imprimir al parlamento una existencia independiente de la tutela presidencial, o teñir de matices un Congreso predominantemente monocolor.

Por su parte, el partido a la sazón oficial, el PRI, instituyó una lógica política que, echando mano de todo tipo de alicientes ("incentivos"), encauzaba la actividad de los legisladores hacia los intereses del presidente, no hacia los de sus electores. En esa lógica se inscribían: la centralización y la disciplina del partido; la capacidad presidencial para controlar la selección de sus candidatos a puestos de elección popular; la reunión en la misma persona de las dos presidencias de más peso en México: la del país y la del PRI; la cláusula de no reelección,[54] y, finalmente, el control por parte del presidente de

[52] Sobre las dificultades que enfrentó por momentos el Partido Acción Nacional debe consultarse el texto de Soledad Loaeza, *op. cit.*, pp. 17-328. Véase también Jean-François Prud'homme, "Crónica legislativa: cuatro reformas electorales, 1946-1986", en Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández (comps.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, pp.157-197.

[53] Andreas Schedler, "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral", en *Política y Gobierno*, vol. VIII, segundo semestre de 2000, pp. 383-421.

[54] En Benito Nacif, "La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México"; en Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández, *op. cit.*, p. 126, puede leerse: "Así, la rotación de cargos puso en las manos del Ejecutivo y de su partido instrumentos poderosos para sancionar y premiar el comportamiento de los políticos en el Congreso: con la no reelección consecuti-

un amplio "sistema de despojos" (*spoils system*) para premiar o sancionar el comportamiento del personal político y burocrático en función de su arreglo a las directivas presidenciales.[55]

Para subordinar al poder Judicial, la intervención presidencial manipuló tanto su composición como su comportamiento. Por lo que se refiere a lo primero, las leyes relativas a la designación de magistrados fueron desvirtuadas en la práctica en la medida en que el sistema de nominación presidencial y designación senatorial fue puesto en práctica por un Senado, ya lo apuntamos, subordinado al presidente. Las leyes que establecen el alcance de la competencia del poder Judicial, por su parte, restringieron la intervención judicial en el ámbito de la justicia ordinaria al atribuir al Ministerio Público, enclavado en el poder Ejecutivo, y a algunos otros tribunales especializados, en teoría autónomos, prerrogativas excesivas. En la esfera de la justicia constitucional las cosas no son muy distintas, pues los juicios de amparo acotaron sobremanera la autoridad Judicial.[56]

va el partido dominante en el Congreso se convirtió rápidamente en una mayoría gobernante disciplinada y cohesiva". Véase asimismo Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso*, México, UNAM, 1996, pp. 174-183.

[55] María Amparo Casar, "Las bases político-institucionales", art. cit., pp. 84-85.

[56] Sobre la sumisión del poder Judicial puede consultarse Héctor Fix Fierro, "Poder Judicial", en María del Refugio González y Sergio López Ayllón, *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999, pp. 167-221. Para Taylor, citado por Fix Fierro en la página 176, las principales causas de la debilidad institucional del poder Judicial son: las limitaciones del juicio de amparo, las reglas para la formación de la jurisprudencia obligatoria, la existencia de tribunales especializados fuera de su ámbito, los problemas para lograr la ejecución de las sentencias y el reducido prestigio de que goza la función judicial.

Atando cabos, una síntesis apretada de la estructura constitucional, por un lado, y de las circunstancias políticas e institucionales, por el otro, revela que son éstas y no aquélla las que generaron un desequilibrio de poderes en las instituciones formales del sistema político mexicano. Es decir, que ese "poder absoluto" habría estado sostenido por las facultades "metaconstitucionales" y se descubriría, por lo tanto, en la operación cotidiana del sistema político.[57] Todo esto dicho, discuto ahora el segundo eje de la leyenda de la omnipotencia presidencial.

Estado y sociedad: juego de suma-cero

Al margen ya de las instituciones políticas, las representaciones y las imágenes del poder presidencial en México se construyeron a partir de un diagnóstico equivocado y sesgado sobre la naturaleza de la sociedad y el Estado mexicanos. Según ese balance, el cuadro de la realidad social y estatal del régimen mexicano arrojaba siempre al ojo del observador dos rasgos salientes: una sociedad pasiva y apocada, y un Estado enérgico y vigoroso. De la amalgama así formada se desprendía un corolario muy pocas veces puesto en tela de duda: ningún dique había sido capaz de contener el irrefrenable, omnipotente ímpetu estatal ni el consecuente quebranto de la creatividad y la resistencia sociales. El dato nos interesa porque, dicho rápidamente, el Estado es el tablero de la acción del presidente, y la sociedad, su receptáculo. Pero habrá que demorarse algún tiempo más en ello.

[57] De ese análisis se ocupa el capítulo tercero.

Lorenzo Meyer ha sostenido que ni las facultades constitucionales, ni las bases político-institucionales describían por sí solas los fundamentos del poder presidencial, pues también había que considerar un tercer conjunto de elementos, "más difíciles de definir y de conceptualizar, pero tanto o más importantes que las primeras": las fuentes socioculturales. En México, explica Meyer:

> a diferencia de lo que sucedió en las democracias liberales clásicas, tanto el mercado como la Nación fueron gestados por las elites políticas, es decir, desde el poder y no en la sociedad. De ahí que desde entonces hasta hace poco (1982), la debilidad de la sociedad civil, integrada por clases y grupos con una conciencia poco desarrollada de sí mismos, haya permitido al Estado una independencia relativa mayor que en otras sociedades. Esta autonomía de lo político ha beneficiado a la presidencia. Es una especie de juego suma-cero en el que lo que ha ganado la presidencia —'que es mucho'—, lo ha perdido la sociedad civil.[58]

En el juego que enfrenta a la sociedad, que es "civil" según lo ve Meyer, y a la presidencia, lo que pierde la primera lo gana la segunda. Se trata de un juego de suma-cero y por eso la "debilidad de la sociedad" es el resultado directo de la fortaleza de la presidencia. Juego disputado en plano de des-

[58] Lorenzo Meyer, "Andamios presidenciales: el todo y sus partes", *Nexos*, núm. 60, diciembre de 1982, p. 36. El argumento de la inconsciencia de la sociedad civil también es aducido por Luis Javier Garrido, "The Crisis of Presidentialism", en Wayne Cornelius, Judith Gentleman y Peter Smith (coords.), *Mexico's Alternative Political Futures*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1989 (Monograph Series, 30).

ventaja porque enfrenta a un jugador conscientemente subdesarrollado con un jugador autónomo, gestor y poderoso. Y ni siquiera una sacudida política o económica (como la crisis petrolera en las postrimerías del lopezportillismo) altera los términos del juego para favorecer al jugador desaventajado: "[L]a debilidad tradicional de la sociedad civil —origen y producto del autoritarismo— impidió que, pese a su fracaso histórico, la fuerza que había perdido la presidencia fuera a parar a manos de otro grupo o institución. Lo que había ocurrido no era un juego de suma-cero, sino una pérdida neta de poder dentro del sistema político".[59] Pero aunque el juego pierda su naturaleza de "suma-cero", la sociedad "civil" jamás se beneficia; no podría hacerlo, tenida en cuenta su debilidad y su inconsciencia de sí. Por eso es incapaz de capitalizar el poder que pierde la presidencia en el juego.

En una frase, para Lorenzo Meyer

> presidencialismo no es un término equivalente a régimen presidencial, sino que [...] implica una sociedad civil débil y, por tanto, poco capacitada para producir actores sociales con la suficiente fuerza propia como para poder actuar con relativa independencia del poder presidencial en significativas cuestiones políticas, tales como: partidos políticos reales, organizaciones empresariales, de clase media, de obreros y de campesinos, medios de información, comunidades académicas, etcétera.[60]

[59] Lorenzo Meyer, "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo", *Revista Mexicana de Sociología*, p. 67.

[60] Lorenzo Meyer, "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación estructural y caída estructural. 1982-1996", *Foro Internacional*, 143-144 (1996), p. 20.

La noción de que en México existía una sociedad pasiva y apocada se repitió hasta el cansancio y la suscribía una corriente mayoritaria en los análisis políticos. Bajo distintos ropajes y en distintas formulaciones, es verdad, pero guardando siempre su esencia, el presidencialismo mexicano descansó en "una cultura política pasiva, providencialista, ritual y llena de consensos implícitos o de sobreentendidos generalizados".[61]

Se dijo lo mismo con la ayuda de metáforas que transvasaban formas de poder político de una época a otra (según las cuales, vertiendo "vino viejo en odres nuevos",[62] la corporación moderna que es el sistema político mexicano operaba

[61] Francisco José Paoli Bolio, "El régimen presidencialista de partido de Estado y su cambio", *Sociológica*, núm. 11, septiembre-diciembre de 1989, pp. 108-109. Es muy reciente el cambio en "los patrones de una cultura pasiva en muchos ciudadanos, que adoptaron valores y desarrollaron convicciones participativas".

[62] Dicho sea entre paréntesis, al margen de cualquier discrepancia con respecto a la idea de la pasividad de la sociedad, hay que apuntar una precisión sobre la noción del poder arriba expuesta. El poder debe entenderse en un sentido específicamente social, esto es, como la capacidad del hombre para determinar la conducta del hombre. No pueden aceptarse definiciones como la de Hobbes que omiten su carácter relativo e identifican al poder social con la *posesión* de instrumentos aptos para alcanzar ciertos fines deseados (en el *Leviatán*, el poder de un hombre "consiste en los medios para obtener determinada ventaja futura"). En definiciones como la hobbesiana, el poder se concibe como algo que se posee: un objeto o una sustancia que se conserva en un recipiente, como hace Krauze. Pero no hay poder si no hay, junto al individuo o grupo que lo ejerce, otro grupo o individuo que se ve inducido a comportarse del modo deseado por el primero. El poder social no es una cosa o su posesión: es una relación entre hombres. Véase Mario Stoppino, "Poder", en Norberto Bobbio, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino (eds.), *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI, trad. Raúl Crisafio, Alfonso García *et al.*, 1976.

desde sus orígenes al servicio de un producto centenario: "el mando patriarcal de los soberanos, la obediencia filial de los gobernados")[63] o con metáforas orbitales (que en el universo político mexicano descubrían "tres anillos girando en torno del sol presidencial y su maquinaria electoral": el de los poderes *subordinados*, tanto los formales —Legislativo, Judicial, gobiernos estatales y municipales— como los corporados —sectores obrero, campesino y popular—, y los reales —cacique y ejército—; el de los *no tan subordinados*, pero subordinados al fin y al cabo —prensa, Iglesia, empresarios, Universidad, intelectuales—, y el de un puñado de no subordinados —oposición de izquierda y de derecha).[64] Lo afirmado en cualquier caso es que el *tlatoani* no toleraba nunca exigencias o emplazamientos de la sociedad. No cedía un ápice en sus determinaciones y cualquier "dádiva" que dispensaba resultaba de su magnanimidad, nunca de presiones exógenas: "El presidente concede las cosas —si es que las concede— como una gracia que parte de él, nunca como algo que se conquista desde abajo".[65] Porque abajo sólo había una cultura política pasiva.

[63] Enrique Krauze, *op. cit.*, p. 109. También Lorenzo Meyer considera que la tradición política prehispánica y colonial prohija una cultura política autoritaria que inhibe la voluntad de resistencia frente a la acción presidencial. La presidencia mexicana es fuerte, en parte, porque quienes la "padecen" la consideran de antemano poderosa e irresistible, basando esa percepción en la experiencia histórica. "Así pues, hay en la presidencia un carisma institucionalizado, a la vez que una legitimidad de corte profundamente tradicional, que no favorece el surgimiento en la sociedad de acciones contestatarias de la voluntad presidencial" (Lorenzo Meyer, "Andamios presidenciales", art. cit., p. 37).

[64] *Ibid.*, p. 136.

[65] *Ibid.*, p. 300. Todas las instituciones políticas citadas servirían sólo para transmitir órdenes y nunca para representar intereses reales; co-

Existe una fotografía, tomada en 1971, de esa cultura política presumiblemente pasiva y la describo ahora a manera de ilustración. Según ella, en México alrededor de 25% de la población cumplía con el perfil del ***individuo parroquial***: aquel que no espera nada del sistema político, que ignora casi todo sobre su gobierno o que se disocia de él, que es apático, pasivo, fatalista, resignado, estoico, desconfiado y acomplejado por sentimientos de inferioridad.[66] Más de 60% de la misma población se constituía de ***súbditos***: individuos conscientes del gobierno y de sus actividades, pero que mantenían con él una relación "esencialmente pasiva, en lugar de participar en actividades cívicas y de grupos de interés".[67] Mexicanos ambivalentes que, a un tiempo, apoyan a la "Revolución y sus instituciones" y desconfían de ellas.[68] De todo lo cual resulta "un apoyo difuso al sistema político mexicano, apoyo que se da al régimen y sus autoridades sin un *quid pro quo*". Sólo el restante 10% de los mexicanos participaba en política activamente, como ciudadanos en el sentido genuino de la palabra.[69]

En estricto sentido, dicho sea de paso, el argumento sobre la pasividad social es inconsistente con la teoría metaconstitucional del poder presidencial, ya que, según ella, éste

mo mecanismos de control y nunca como instrumentos que agregan los intereses de la sociedad.

[66] Es el estudio de Robert Scott, "México: The Established Revolution", en Lucian Pye y Sidney Verba (eds.), *Political Culture and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1965, pp. 335-345. Citado por Roger Hansen, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1971, pp. 183-186.

[67] *Ibid.*, p. 186.

[68] *Loc. cit.*

[69] *Ibid.*, p. 182.

se apoyaría en el Partido, los sindicatos, las cámaras empresariales, las ligas campesinas y demás mecanismos del sistema de "incentivos políticos". Todos los cuales son parte de la sociedad; no habría entonces una sociedad débil, sino, si acaso, estructurada de cierta manera, con poca autonomía política si se quiere. Pero sobre eso se dirá más en capítulos subsiguientes.

Ahora bien, el debilitamiento de la sociedad, según la versión que he venido comentando, trae aparejada la centralización del poder en manos del Estado y, en última instancia, del presidente. Los dos procesos corren paralelos, pero su relación es de proporción inversa: mientras uno debilita el otro vigoriza. Estado y sociedad: polos opuestos e inversamente proporcionales.

En la historia que necesita la leyenda de la omnipotencia presidencial, el Estado mexicano heredado de la Revolución construyó progresivamente una maquinaria política y administrativa que, sin vacilaciones, ejercía un férreo control social y político mediante organizaciones estatales[70] de masas, tales como la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), y a partir de un conjunto de arreglos implícitos en relación con la intervención estatal en las actividades del sector privado. En primer lugar, el Estado respondía a la disidencia, dentro y fuera de las organizaciones oficiales de masas, con una

[70] Por supuesto, en rigor no son nunca organizaciones "estatales", sino, a lo sumo, "paraestatales". No obstante, dado que sólo se concibe la polaridad Estado-sociedad y sólo se considera "social" lo que es autónomo, ajeno, opuesto y enemigo del Estado, se les denomina estatales. La inexactitud es importante, porque sesga todo el análisis.

combinación de concesiones, cooptación y represión, donde el elemento represivo era preponderante; en segundo, inhibía el desarrollo de las organizaciones independientes que representaban y definían sus intereses de manera autónoma. Ante el poderoso aparato estatal, pues, todas las fuerzas sociales de los periodos revolucionario y prerrevolucionario —caciques, Iglesia, Ejército— perdieron su fuerza progresivamente, cediendo de forma irremediable su espacio a la maquinaria estatal y, automáticamente, al presidente. Este arreglo sólo perdió su vigencia, y apenas de manera parcial, hasta 1968, cuando los cambios económicos y las demandas sociales en torno a la rendición de cuentas se hicieron impostergables. En resumidas cuentas, es una visión contundente que convierte al Estado mexicano en una maquinaria casi perfecta y aplastante que corroe la autonomía social, que la absorbe y la traslada al núcleo presidencial; un artificio que ejecuta las órdenes presidenciales sin titubeos, implacablemente.

Hay numerosos ejemplos de este género de análisis sobre el funcionamiento del engranaje estatal en México. Carlos Pereyra, con anteojeras gramscianas, retrató así la presencia absorbente del Estado en la sociedad nacional: "Sindicatos obreros, federaciones de campesinos y empleados públicos, organizaciones de colonos, profesionistas, no asalariados, etc., casi todas las instituciones creadas por la sociedad para organizar la participación política y defender los intereses inmediatos de sus diferentes sectores han sido incorporados a la *omniabarcante* maquinaria estatal".[71] La maquinaria esta-

[71] Carlos Pereyra, *Sobre la democracia*, México, Cal y Arena, 1985, p. 169.

tal *incorpora*: aglutina a las fuerzas sociales y las acoge en el cuerpo estatal. Incorporar es un primer momento del esfuerzo por centralizar. En pocas palabras, para centralizar el poder, el Estado mexicano y el presidente se apoyaban en una serie de mecanismos "corporativos" para "controlar a las masas". Fundada en una lógica de intercambios, "la malla corporativa envolvió prácticamente a toda la sociedad mexicana".[72] Y así "el Estado y su cúspide, el presidente, se convierten en el punto donde *convergen todos los hilos de la república*".[73]

Es ese mismo esfuerzo centralizador, pero en otra de sus modalidades, el que explica Pablo González Casanova en *La democracia en México*. Ahí detalla cómo los procesos de concentración del poder presidencial tenían en su origen el control de los caciques: "Las plazas fuertes de los caudillos y los caciques son sometidas por el poder presidencial".[74] La fuerza social que representaba el caciquismo se desfonda y sobre sus ruinas se levanta el insuperable poderío presidencial. Apenas —y no sin penas— recibió el cacique la última trastada, quedando así sepultado en tiempos pasados, se institucionaliza

> una práctica que aparecía cada día con la más perfecta claridad: *el presidente lo podía todo*, desde conceder la tierra a los campesinos, hacer brotar como por ensalmo grandes industrias aquí y allá, conferir jugosas concesiones a quien él quisiera, decidir, si lo deseaba, un conflicto laboral a favor de los trabajadores, etc.,

[72] Jesús Silva Herzog Márquez, *op. cit.*, p. 32.

[73] *Ibid.*, p. 33.

[74] Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1965, p. 48.

hasta hundir a quienquiera que se opusiese. [...] Aterrorizadas y acobardadas por la posibilidad de perder cuanto se les ha concedido o de sufrir las más terribles represiones y escépticas frente a un poder leviatánico, las masas populares no se han reeducado políticamente, no se han modernizado, en ellas sigue dándose el culto más empedernido y más desenfrenado a la autoridad del poder. [...] La política de la omnipotencia, presente en todo acto público, en toda referencia a las realizaciones del gobierno, basta y sobra para que las masas populares no sean capaces de trascender con la acción ni con el pensamiento el marco político institucional en el que se encuentran enmarcadas.[75]

Del dominio absoluto de ese "dictador social"[76] que es el presidente resulta revelador, en la versión que comento, su extenso poder sobre la propiedad y los derechos de propiedad, plasmado, este sí, en el artículo 27 constitucional. Su principio jurídico "convertía al Estado en propietario de todos los propietarios, según el principio kantiano de dar al Estado el derecho de expedir títulos de propiedad privada a los particulares, mismo que implicaba reconocer la propiedad como una creación específica del Estado".[77] También

[75] Se me perdonará la extensión de la cita, pero me parece que Arnaldo Córdova (*La formación del poder político en México*, México, Era, 1972, pp. 59-60) aporta uno de los ejemplos mejor acabados sobre el mito presidencial.

[76] Así lo llama José María Calderón, *La génesis del presidencialismo en México*, México, El Caballito, 1972.

[77] En otras palabras, el Estado es el gran administrador de las tierras y aguas del territorio nacional, que son originariamente propiedad de la Nación. Ésta transmite su dominio, posteriormente, a los particulares, constituyéndose así la propiedad privada.

daba a la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, con lo cual se consolidaba "un Estado fuerte, autoritario, con un jefe del poder Ejecutivo *omnipotente* e igualmente autoritario". En una frase: "El poder Ejecutivo [...] tendría facultades *omnímodas* sobre la propiedad y los propietarios, [al menos] en lo relativo al aspecto agrario".[78]

Recapitulemos. Reconocer que el poder presidencial invadió instituciones cruciales para el equilibrio del sistema político es cosa que un análisis sensato no podría objetar. No es un disparate, en cambio, poner en tela de juicio la idea, ésa sí disparatada, de un poder omnipotente y omniabarcante, encarnado por el presidente, que invadía todos los espacios de autonomía de la sociedad mexicana. Porque ese relato funesto y desafortunado de una sociedad pasiva y sumisa, y de un Estado absoluto y autoritario constituye sólo una parte de una historia más compleja y vasta que hace falta contar. El presidente no podía ejercer siempre un "poder despótico" ni gobernar bajo el principio: "*I say to a man come, and he cometh; go and he goeth, do and he doeth*".[79]

De las simientes míticas

Si lo he entendido bien, las representaciones, las creencias y los lugares comunes que giraron en torno a la figura presidencial fueron edificando, sedimento por sedimento, un

[78] *Ibid.*, p. 174.

[79] George Philip, *The Presidency in Mexican Politics*, Nueva York, St. Martin's Press, 1992, pp. 171-172.

mito, por ajeno y obsoleto que eso parezca a una mirada racionalista y, sobre todo, científica.

La ciencia ha querido siempre la muerte de toda nostalgia por la irracionalidad mitológica. Ha visto en ella un obstáculo para alcanzar lo que ella considera como la verdadera comprensión del mundo y por eso ha desencadenado una interminable guerra en su contra. Un muy esperanzado Paul Valéry, por citar un ejemplo célebre, elogió en su momento la lucha contra el pensamiento mítico y auguró su inexorable muerte. Escribe Valéry: "Lo que perece por un poco más de precisión es un mito; bajo el rigor de la mirada y bajo los golpes multiplicados y convergentes de las preguntas y las interrogaciones categóricas con que el espíritu despierto se arma por todas partes, veis morir los mitos".[80]

El optimismo es, desde luego, injustificado; las "simientes míticas", le habría replicado José Ortega y Gasset, perduran como "espléndidos fantasmas insustituibles" y, además, ganan en "agilidad y poder plástico".[81] Y Ernst Cassirer habría terciado aduciendo que los mitos no han sido realmente derrotados y subyugados; siguen ahí, "acechando en la tiniebla, esperando su hora y su oportunidad".[82] Porque si bien es cierto que, a medida que los hombres se hacen más civilizados, la esfera de la imaginación en la formación de

[80] Paul Valéry, "Petite lettre sur les mythes", en *Variété II*, París, Gallimard, 1930. La cita aparece en Georges Balandier, *El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales. Elogio de la fecundidad del movimiento*, Barcelona, Gedisa, 1989, p. 17.

[81] José Ortega y Gasset, *Meditaciones del Quijote*, ed. Julián Marías, Madrid, Cátedra, 1984, p. 200.

[82] Ernst Cassirer, *El mito del Estado*, trad. Eduardo Nicol, México, Fondo de Cultura Económica, 1997 [1946], p. 331.

creencias cede su lugar a la esfera de la evidencia, incluso en las comunidades más civilizadas la función de la imaginación en la determinación de creencias y el apoyo a instituciones es muy grande.[83] Acaso exagere Cassirer al afirmar la preponderancia del pensamiento mítico sobre el racional en algunos de nuestros sistemas políticos modernos,[84] pero si no impera esa supremacía aplastante de un tipo de pensamiento con respecto al otro, sí hay, al menos, una coexistencia pacífica muy distinta y distante de la interminable guerra que decía Valéry.

El mito, para comenzar ya a asentar algunas definiciones, es una forma de estar y orientarse en el mundo, un esquema para interpretar ese mundo. Se expresa en un *mitologema,* si se me permite el tecnicismo, es decir, en un conjunto de representaciones manifestadas no en conceptos, sino en imágenes y símbolos; ordenadas no de manera sistemática, sino confundidas y amalgamadas en un todo. El mito, en palabras de Manuel García-Pelayo,

> añade al objeto (al que se refiere) atributos que no tiene, margina lo que puede poseer de negativo o de positivo (según la perspectiva sea amigable u hostil), lo perfecciona con arreglo a su propio patrón, lo abstrae de su condicionamiento histórico hasta darle una realidad intertemporal, establece conexiones inexistentes, totaliza un fenómeno parcial, reduce sus complejidades a simplificaciones, etc.; en una palabra, deforma el objeto si nos atenemos a los criterios de la prueba lógica o empí-

[83] Bertrand Russell, *Sociedad humana: ética y política,* trad. Beatriz Urquidi, Buenos Aires, Altaya, 1998, p. 196.

[84] Ernst Cassirer, *op. cit.*, p. 7.

> rica, pero tiene lo deformado por verdad o, si se quiere, le "sueña" a verdad y, en este sentido, el mito es la expresión de una conciencia objetivamente falsa, aunque no subjetiva y conscientemente falsificadora [...].[85]

No es poca cosa, pues, lo que superpone al cuadro de la realidad.

Los mitos, ya sean espontáneos o creados alevosamente por las elites políticas (*mitopoeia*),[86] tienen lo deformado por verdad, añaden algo a los objetos o las situaciones a los que se refieren, los simplifican y, llegado el caso, totalizan un fenómeno parcial. Consideremos por un momento esta última dimensión. El pensamiento mítico desconoce la distinción entre las partes, su sistema de relaciones y la totalidad. Por ese sólo hecho, rechaza todo examen analítico, puesto que éste supone una consideración clara y distinta de cada una de las partes componentes y de sus relaciones, abstraídas del todo. Por consiguiente, dada esa indiferencia —entre el todo y las partes— se mantiene como un bloque monolítico e inquebrantable frente a las críticas exteriores, pues no es posible ceder a una crítica sectorial sin ceder en todo. Más todavía, ante la incapacidad para discernir entre la totalidad y sus componentes, en la mentalidad mítica es asidua la vigencia del principio *pars pro toto*, es decir, la parte no representa al todo, sino que es el todo, lo que en la práctica política se manifiesta en fenómenos de hipostatización de totalidades genéricas o abstractas en componentes concretos; así, por ejemplo, en la

[85] Manuel García Pelayo, *Los mitos políticos*, Madrid, Alianza, 1981, p. 22.

[86] *Ibid.*, p. 19.

interpretación mítica, el rey absoluto deja de fungir como órgano del Estado y es el Estado: *L'État, c'est moi.*[87]

Ahora bien, mi argumento es que el Señor Presidente en México fue alcanzado por esa marea mítica y así se formó una imagen deformada y simplificada en la que el poder presidencial no sólo ejercía un poder considerable pero de alguna manera limitado, sino un poder total e incontenible.

Además de inducir estos fenómenos de totalización, los mitos, siguiendo todavía a García Pelayo, constituyen fórmulas de transfiguración del poder: con frecuencia, en muchas épocas y de las más variadas maneras, el hombre ha tratado de eludir, de sublimar el hecho de estar sometido a otro hombre. Mas como sin poder no hay unidad política, como el poder implica una relación de mando y de obediencia, y como el poder debe ejercerse por el hombre, resulta entonces que hay que dar a ese hecho un sentido o una forma que lo transfigure, haciéndole perder su carácter de dominación de un hombre por otro.[88] En ese sentido los mitos son mecanismos para transfigurar el poder.

No se me escapa que los mitos comportan un substrato religioso. O sea, que ciertas representaciones míticas remiten en última instancia a narraciones sagradas: a algunos episodios bíblicos, por ejemplo. Y precisamente es eso lo que sucede con el mito de la omnipotencia presidencial. Había dicho antes que la idea de un Presidente Omnipotente con poderes absolutos estaba fundada sobre cimientos de naturaleza teológica y que la reforzaba un impulso que equiparaba poder político y poder divino. Por ese camino —y en esto

[87] *Ibid.*, p. 30.
[88] *Ibid.*, p. 38.

tenía la razón Carl Schmitt—, "el Dios todopoderoso se convertía en el legislador omnipotente".[89]

En los textos religiosos es un motivo recurrente encontrar a Dios hablando de su Omnipotencia. En el libro de Job, por ejemplo, Yavé pronuncia poco antes de cerrar su intervención el contundente *dictum* que después Hobbes inscribirá en el frontispicio de su *Leviatán*: "No hay poder sobre la Tierra que se le pueda comparar" (*Non est potestas super Terram quae comparetur ei*). En ese mismo registro, según el mito presidencial, no hay poder en México que pueda compararse al del primer mandatario, que es absoluto. Establecer paralelismos de esa naturaleza puede ser síntoma de muchas cosas. Pero sobre todo lo es de la dificultad que representa para nuestra tradición política el hecho de secularizar el poder político, apartando de sus atributos "el aura mágica o irracional que acompañó en su tiempo al mandato de los profetas y los reyes".[90]

[89] Quien se toma la molestia de analizar hasta los últimos conceptos y argumentos utilizados por la literatura jurídico-estatal de la jurisprudencia positiva observa que el Estado interviene en todos los terrenos, ora decidiendo —*deus ex machina* en el camino de la legislación positiva— una controversia para la que el libre acto del conocimiento jurídico no supo hallar solución convincente, ora como el bueno y misericordioso que por medio de indultos y amnistías demuestra su superioridad sobre sus propias leyes: siempre la misma identidad inexplicable —como legislador, ejecutivo, policía, instancia de indultos, asistencia social— [...]. El origen teológico de la "omnipotencia" del legislador moderno mencionada en todos los libros de texto del derecho de Estado no es sólo de carácter lingüístico (Carl Schmitt, *Political Theology*, Massachusetts, MIT Press, 1985 [1888], p. 38).

[90] Héctor Aguilar Camín, *Subversiones silenciosas*, México, Aguilar, 1993, p. 66.

En ese atolladero "político-teológico" está atascada la figura presidencial. Puede objetarse que el uso de metáforas sacras para referirse al presidente no es más que un recurso alegórico o retórico para afianzar los argumentos. Es posible que así sea, aunque también es probable que se trate de algo más que un discurso figurado. Usualmente, el discurso metafórico en el pensamiento político se entiende de una manera estrecha. Se le atribuye siempre una función ornamental (embellecer el discurso) o evocativa (ampliar los efectos persuasivos del mismo), como si la belleza o la persuasión constituyeran su único trasfondo. Pero las metáforas tienen también una función constitutiva en tanto que son esenciales en la formación del discurso y el pensamiento políticos, en los procesos de toma de decisiones, en toda acción colectiva. Hablamos con metáforas, pensamos mediante metáforas y actuamos sobre la base proporcionada por ciertas metáforas fundamentales. En dos frases, "no sólo hablamos en metáforas, sino que además pensamos y conceptualizamos la realidad social en metáforas".[91]

Pero regresemos al tema central. Las descripciones del poder presidencial y los presidentes en México concuerdan con el cuadro mítico apenas expuesto líneas arriba. Por ese medio se constituyó un sistema de creencias[92] que hizo creí-

[91] José M. González García, *Metáforas del poder*, Madrid, Alianza, 1998.

[92] Siguiendo a José Ortega y Gasset, en las creencias "no pensamos ahora o luego: nuestra relación con ellas consiste en algo mucho más eficiente: consiste en... contar con ellas, siempre, sin pausa" (José Ortega y Gasset, "Ideas y creencias", en *Obras completas*, Madrid, Alianza-Revista de Occidente, 1983, v. 5, p. 386).

ble el mito de una presidencia todopoderosa. Una matriz cognoscitiva y normativa formula los valores y principios que definen "una visión del mundo" particular; se trata de principios abstractos que delimitan el campo de lo posible en una sociedad[93] (lo cual, visto con detenimiento, no debería sorprender a nadie, pues la realidad se construye socialmente).[94] Y en el caso mexicano, esos valores y sentidos apuntaban en una dirección muy clara: "los símbolos nacionales, los significados de la patria, héroes, revolución, democracia, bienestar general, justicia social, nacionalismo, etcétera [...] encontraron un asidero concreto en el presidente de la República que los representa".[95]

Ahora bien —y eso es lo que interesa destacar—, esas abstracciones "de ninguna manera son conceptos que puedan demostrarse; son únicamente portadores de la fe en la organización política".[96] Enrique Florescano, pensando en el caso mexicano, lo explicó así:

> En contraste con la historia, que se refiere a hechos "verdaderamente ocurridos", el contenido del mito puede ser un acontecimiento real o imaginario. [...] En otras palabras, la verdad del

[93] Las matrices también fijan las estrategias que desarrollan los diferentes actores y determinan los medios apropiados para lograr los objetivos planteados (Isabelle Rousseau, "Paradigma político", en Laura Baca, Judith Bokser *et al.*, *Léxico de la política*, México, Flacso-Conacyt-Heinrich B. Stiftung-FCE, 2000, p. 498).

[94] Es el argumento clásico de Peter L. Berger y Thomas Luckmann, *La construcción social de la realidad*, trad. Silvia Zuleta, Buenos Aires, Amorrortu, 1968.

[95] Raúl Béjar y David Moctezuma, *Relativización y desgaste del presidencialismo mexicano*, México, UNAM, 1957.

[96] *Loc. cit.*

> mito no está en su contenido, sino en el hecho de ser una creencia aceptada por vastos sectores sociales. Es una creencia social compartida, no una verdad sujeta a verificación. Su validez y eficacia residen en su credibilidad.[97]

La verdad del mito de la omnipotencia presidencial, entonces, no residía tanto en su contenido, sino en su vigencia en el imaginario colectivo nacional.

Pero imaginarias o no, las formas míticas, y en particular el mito de la omnipotencia presidencial, desempeñaron —y aún desempeñan— ciertas funciones en la vida política.

Entre ellas, acaso una de las más importantes sea la de ofrecer a sus sociedades justificaciones o prescripciones sobre sus temores, sus miedos, sus esperanzas y, más aún, sus necesidades.[98] En especial sobre sus esperanzas y sus necesidades; sus deseos. Es a partir de ese resorte que toma impulso el mito del salvador cuya existencia se coloca por encima de las instituciones y los valores humanos. Aludo, por supuesto, a la teoría del culto del héroe, que popularizó en 1840 Thomas Carlyle,[99] quien en su *On Heroes* había afirmado que el culto a los héroes es un elemento necesario de la historia humana. "En todas las épocas de la historia del mundo —escribió— encontraremos que el gran hombre ha sido el salvador indispensable de su época; el rayo sin el cual jamás hubiese ardido el combustible".[100]

[97] Enrique Florescano, en la introducción a su compilación *Mitos mexicanos*, México, Aguilar, 1995, p. 9.

[98] Henry Tudor, *Political Myth*, Nueva York, Praeger, 1972, pp. 123-124.

[99] Ernst Cassirer, *op. cit.*, p. 332.

[100] Citado por *ibid.*, *loc. cit.*

> El anhelo del caudillaje aparece tan sólo cuando un deseo colectivo ha alcanzado una fuerza abrumadora y, por otra parte, se ha desvanecido toda esperanza de cumplir este deseo por la vía ordinaria y normal. En esos tiempos, el deseo no sólo se siente hondamente, sino que se personifica. Se ofrece ante los ojos de los hombres bajo una forma concreta, plástica e individual. La intensidad del deseo colectivo encarna en el caudillo. Se declara que los vínculos sociales anteriores —la ley, la justicia, las constituciones— carecen de todo valor. Lo único que queda es el poder místico y la autoridad del caudillo; y la autoridad del caudillo es la suprema ley.[101]

En México, los patrones de socialización política infantil dan a luz el anhelo, quizás no del líder magnánimo y salvador del que habla Carlyle, pero sí del dirigente que crea para sus "acólitos" un "mando material". Rafael Segovia:

> [La] capacidad de mandar, de retener todo el poder en sus manos es lo que más llama la atención de las mentes infantiles —y tanto más cuanto menos infantiles son— y va a convertirse en el rasgo más apreciado. No es el líder benevolente; es sobre todo el líder autoritario, capaz tanto de gobernar como de crear un mando material —metros, presas, carreteras, estadios— por su sola voluntad.
>
> Para el niño mexicano la autoridad descansa en una sola persona y queda confinada en ella. La escuela y la edad modifican poco esta visión personalizada de la autoridad [...].[102]

[101] *Ibid.*, p. 331.

[102] Rafael Segovia, *La politización del niño mexicano*, México, El Colegio de México, 1977, p. 58.

Sancta simplicitas, "abolir" la complejidad humana, estableciendo una claridad venturosa, feliz, como decía Roland Barthes,[103] es otra de las funciones que desempeñan los mitos. Tamizado por el mito presidencial, el presidente lo puede todo, él es la *vis generatrix* de cualquier política pública, de toda decisión gubernamental, de cualquier arreglo político. No existen las negociaciones políticas espinosas, las concesiones, los intercambios o los desenlaces fortuitos. Toda explicación desemboca en el Señor Presidente.

Otra función de los mitos consiste en promover la integración nacional. Charles Hale escribió algunas líneas sobre el potencial unificador de los mitos del liberalismo y el nacionalismo en México,[104] y me parece que algo similar propició la creencia en la omnipotencia presidencial. No sólo porque, siendo la presidencia todopoderosa, generar la unidad nacional y la cohesión social no representaba para ella una empresa imposible. Importa una razón adicional. René Girard ha explorado el axioma de la "rivalidad mimética", esto es, el impulso que conduce a los hombres a entrar en conflictos en torno a situaciones y objetos determinados, detonando así episodios violentos. La solución a ese problema, cree Girard, estriba en sacrificar a un chivo expiatorio, elegido como tal por todo los miembros de la comunidad y cuya responsabilidad en la crisis desatada por la violencia comunitaria no es puesta en tela de duda por ninguno de ellos. El círculo vicioso de la violencia se rompe una vez que la vícti-

[103] *Mythologies*, Nueva York, Hill and Wang, 1972, p. 143.

[104] Charles Hale, "Los mitos políticos de la nación mexicana: el Liberalismo y la Revolución", *Historia Mexicana*, núm. 4, abril-junio de 1997.

ma, vista como la responsable de la crisis, es sacrificada. México no está exento de la necesidad de crear chivos expiatorios, y por eso al comienzo de cada periodo sexenal se desprestigiaba o de plano se culpaba por los infortunios nacionales al presidente saliente; aun los antiguos seguidores del prohombre mancillaban su antes intachable reputación: "La inmolación del héroe reciente, convertido de pronto en la víctima propiciatoria por cuyo sacrificio se purifica la comunidad y se renueva el mito, según lo ha analizado René Girard en su exploración de lo sagrado".[105]

Por último, con algo de suspicacia podría decirse que otro cometido más de la construcción mítica del presidencialismo mexicano fue alimentar una cultura política hegemónica, tejer unas apretadas "redes imaginarias de poder". Roger Bartra, en un lenguaje algo enredoso aunque útil, sostiene que se trata de "un proceso mediante el cual la sociedad mexicana posrevolucionaria produce los sujetos de su propia cultura nacional, como criaturas mitológicas y literarias generadas en el contexto de una subjetividad históricamente determinada, que 'no es sólo un lugar de creatividad y liberación, sino también de subyugación y emprisionamiento'".[106] Dicho de la manera más simple, el mito de la omnipotencia presidencial tenía una función política de mantenimiento del poder efectivo del presidente y adquiría de esta manera una dimensión real. Operaba, además, bajo un supuesto elemental: basta con que la gente crea que un hombre es poderoso para que

[105] Héctor Aguilar Camín, *Subversiones silenciosas*, México, Aguilar, 1993, p. 66.

[106] Roger Bartra, *La jaula de la melancolía*, México, Grijalbo, 1987, p. 16.

su poder aumente por ese solo hecho.[107] O puesto en otros términos: si algo es real en la imaginación de la gente, es real en sus consecuencias. El Presidente Omnipotente era capaz, como lo era el dios mortal hobbesiano, de "conformar las voluntades".[108]

Simplificador, unificador, purificador o hegemónico, dejemos de lado la utilidad del mito del presidente todopoderoso para rastrear su origen. Al respecto, la explicación de Jorge Hernández Campos me parece convincente: no es ni al virreinato ni a la historia posindependiente —hasta 1910— a los que hay que volver la vista para fechar la génesis del mito. Habría que empezar más bien por la Revolución mexicana y el complejo de las tradiciones codificadas durante ese periodo y legitimadas por las exigencias de la guerra entre jefes y subordinados. La facción triunfante, el constitucionalismo, cuyos jefes empezaron a organizar el país, transfirió a la práctica de gobierno los hábitos de mando absoluto y obediencia ciega del cuartel y el campo de batalla. Pero, además, se creó en el caos revolucionario, sobre todo en formaciones populares como el zapatismo o el villismo, una especie de idolatría del jefe: algo remotamente semejante a una exacerbación popular de los sentimientos que juegan en el caudillismo.

El mito empezó a cobrar mayor vigor en torno a la figura de Lázaro Cárdenas, quien al aniquilar a Calles y someter a los callistas absorbe en su persona —en la persona del pre-

[107] Rafael Segovia, *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 45.

[108] Thomas Hobbes, *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, trad. Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 141.

sidente— la cultura política resultante de la amalgama de la disciplina militar con la idolatría del jefe. "Sobre esta base, a través de sus políticas de alianzas con las clases populares, Cárdenas logra concentrar en el Ejecutivo —estrechamente encarnado en su persona—, como en un haz, la fuerza de la Revolución transformada en genio de la justicia social".[109]

Por otra parte, la consolidación cardenista coincide en el exterior con un auge histórico del liderazgo carismático.

> El culto del conductor, del guía, del gobernante iluminado alcanza proporciones paroxísticas: Mussolini, Hitler, Salazar, Franco "caudillo de España por la gracia de Dios", que se hace con el poder en esos años. Es también el periodo cuando alcanza su cima el culto de la personalidad de Stalin —aunque ya se practicaba en la URSS la veneración de Lenin. La onda alcanzó a México no por la influencia nazifascista, sino en su versión izquierdista. No tanto a través del PCM, con el que el cardenismo tuvo una relación azarosa y contradictoria, como a través de hombres del grupo del Presidente que se estimaban herederos del filón izquierdista de la Revolución mexicana.[110]

[109] Jorge Hernández Campos, "El fin del mito presidencial", en Enrique Florescano (comp.), *Mitos mexicanos*, México, Aguilar, 1995, p. 41.

[110] Sigue Hernández Campos:"La izquierda, con Cárdenas, es la real fundadora del culto del Presidente. La tendencia fue reforzada con el paso del tiempo por el culto de Stalin, de Mao y de Fidel Castro, o de figuras como Che Guevara y Camilo Torres. La izquierda mexicana no ha renunciado a las tendencias radicales de su subcultura. Ahí está el culto a Cuauhtémoc Cárdenas, muy atenuado pero presente, y sobre todo el estallido de irracionalismo idolátrico causado por la aparición en Chiapas del subcomandante Marcos y sus enmascarados" (*ibid.*, p. 42).

Aún más, hay otro factor importante en la creación del mito presidencialista. El periodo que corre entre 1934 —fecha en que aparece *El perfil del hombre y la cultura en México*, de Samuel Ramos—[111] y 1950 —cuando se publica *El laberinto de la soledad*, de Octavio Paz—[112] encierra la etapa del pensamiento sobre lo mexicano. Ese par de textos se convirtió en una cantera inagotable para quienes adujeron que el mestizaje, la "conciencia de menor valía" y el sentimiento de frustración de la raza vencida formaban la quintaesencia del mexicano y, de paso, explicaban la sumisión y apatía generalizada en el país. Folclóricas más que analíticas, esas intuiciones, sostiene Soledad Loaeza sin escatimar preposiciones, "nos condenaban irremisiblemente a vivir ante, bajo, cabe, con, contra, de, desde, en, entre, por, para y dentro de una pirámide azteca".[113] En ese clima cultural, según Hernández Campos, habría que ubicar el origen de la reflexión acerca del mito presidencial como "manifestación intemporal del ser nacional más profundo". Entonces, en coincidencia nada fortuita con la doctrina de "la mexicanidad" elaborada por Miguel Alemán, empieza a configurarse en los ámbitos intelectuales el mito presidencial, tal como luego se generalizó.[114]

Por última vez, Jorge Hernández Campos:

> Fue entonces cuando se configuró el repertorio de ideas y fórmulas que luego se volvieron consabidas: buscar en el presiden-

[111] México, Espasa Calpe Mexicana, 1997 [1934].

[112] México, Fondo de Cultura Económica, 1959 [1950] (Lecturas Mexicanas, 27).

[113] Soledad Loaeza, *El llamado de la urnas*, México, Cal y Arena, 1989, p. 93.

[114] Hernández Campos, *op. cit.*, p. 43.

cialismo raíces indígenas, por ejemplo, la institución del *tlatoani*, o explicar el fenómeno a través de la imagen de la pirámide. Fue también en ese periodo, con el incipiente interés por las ciencias sociales y el acceso a autores como Max Weber (la primera edición en español de *Economía y sociedad* [...] es de 1944), cuando se empiezan a aplicar a los análisis de lo que de ahí a poco se empezará a llamar, con algo de menosprecio y una alta dosis de orgullo, "sistema mexicano", categorías weberianas como la de *patrimonialismo*.[115]

En suma, en ese periodo y en esos círculos culturales se conforma un *corpus* de ideas acerca del presidencialismo que, aunque se propone explicar "científicamente" el fenómeno, al mismo tiempo lo trata "con una exaltación que hace fermentar más el mito que había venido formándose por la emulsión de los elementos antes mencionados".[116]

Conclusiones

En el cierre de *El laberinto de la soledad*, Octavio Paz dice que el hombre contemporáneo ha racionalizado los mitos en lugar de destruirlos. Nuestras verdades científicas, nuestras concepciones morales, políticas y filosóficas, explica, "sólo son nuevas expresiones de tendencias que antes encarnaron

[115] *Loc. cit.*

[116] "Toda esta reflexión, irónica y admirativa, crítica y entusiasta, negativa y positiva, no hizo sino reforzar el fuste y acrecer el vigor del mito presidencialista. Y formularlo en los términos en que lo conocemos. A la postre, el mito resulta un fenómeno acentuadamente cultural al mismo tiempo que político. O simplemente cultural". (*Ibid.*, p. 43).

en formas míticas".[117] Entre esas concepciones políticas de cuño mitológico se halla el mito presidencial. Deliberadamente o sin la intención, diversos intelectuales, académicos, periodistas y hombres políticos mitificaron a la institución presidencial en México. Crearon, con distintos propósitos, una entidad todopoderosa de proporciones míticas que nos ocultaba la realidad política del país. Dos pilares sostenían el mito. El primero tenía como punto de apoyo la incapacidad de las instituciones políticas formales para contener al poder presidencial. El segundo, la supuesta debilidad de la sociedad mexicana y el correspondiente poderío estatal.

Ahora bien, vista con lupa la historia nacional es otra, en particular la historia reciente. El presidente nunca pudo hacer "su real gana", tampoco "lo podía todo" ni tenía en sus manos las "riendas omnipotentes" de la nación. Su poder era más modesto, sin que eso quiera decir que fuera poco (de hecho desbordaba los límites que le establecían la Constitución y la legislación secundaria). No era poco pero tenía que negociarlo, negociar con otros grupos sociales sus mandatos y sus disposiciones. A desarrollar esa idea simple se dedica el siguiente capítulo.

[117] Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*, *op. cit.*, p. 190.

CAPÍTULO SEGUNDO
UN COLOSO CON PIES DE ARCILLA

Je ne veux pas que vous le poussiez ou l'ébranliez,
mais seulement ne le soutenez plus, et vous le verrez,
comme un grand colosse à qui on a dérobé sa base,
de son poids même fondre en bas et se rompre.

ÉTIENNE DE LA BOÉTIE, *Discours de la servitude volontaire*

Un Estado grande no es, necesariamente, un Estado fuerte, como lo enseña la experiencia latinoamericana. En muchos países de América Latina —entre ellos México—, esos inmensos entes, simulacros estatales si se les compara, por ejemplo, con los estados europeos, cayeron presa de un gigantismo que los volvía vacilantes, torpes, poco efectivos. Tenían que ocuparse de todo y carecían de los recursos suficientes para hacerlo. Eran, en una expresión que lo dice todo, "colosos con pies de arcilla".[118]

La conclusión puede hacerse extensiva a la institución presidencial mexicana. También ella era un imponente coloso cuyo poder dependía, en última instancia, del apoyo siempre frágil, inseguro, arcilloso de unas bases sociales oportunistas y

[118] La expresión es de Mario Vargas Llosa, prologando a Hernán de Soto, *El otro sendero. La revolución informal*, México, Diana, 1987, p. xxviii.

veleidosas: insumisas. El Estado mexicano, en efecto, carecía de los medios para imponer un dominio absoluto sobre la sociedad, y por eso los sucesivos presidentes de la posrevolución, forzados a apoyarse en los precarios recursos de ese Estado, no podían operar sin el concurso de sus distintas clientelas. La infraestructura estatal, desde la cual se despliega cualquier acción gubernamental, había sido incapaz de concentrar el poder; en esos términos, y opuesta a recurrir al expediente de la violencia de manera sistemática, la presidencia no tenía en el horizonte otro acomodo que el de pactar los acuerdos políticos.

La legitimidad presidencial estaba prendida de alfileres, porque estaba condicionada a las concesiones que el presidente pudiera dispensar a sus aliados. Fuera de su capacidad de arbitraje —ahí radicaba buena parte de su poder— el presidente no tenía otra cosa que ofrecer además del dinero público, ciertas prestaciones sociales y algunos derechos políticos formales e informales; recursos que contribuían a debilitar aún más al Estado, penetrado por una miríada de intereses corporativos.

Esa realidad permanece oculta bajo el manto mítico que cubre a la figura presidencial en México. Un manto en el que se entreteje la urdimbre de premisas y supuestos que ya se ha esbozado en el capítulo anterior. Los siguientes apartados se dedican a deshebrar los hilos de esas argumentaciones y a mostrar que su hilaza es basta e imprecisa.

Las fisuras del mito

El mito presidencial se funda, para empezar, en un "decisionismo" racionalista, o sea, en la premisa de que las políticas públicas derivan del mandato "de un número limitado de ac-

tores políticos que tratan de hacer elecciones calculadas entre alternativas claramente concebidas".[119] La idea es demasiado ramplona, pues presume, equivocadamente desde luego, que es posible concebir la existencia de un único tomador de decisiones o un grupo que actúa como unidad; no establece, además, una distinción clara entre las decisiones y las políticas, y supone una continuidad, inmediata y sin mediaciones, entre las ideas del presidente, su voluntad, su decisión y los programas del gobierno, a más de preocuparse exclusivamente por los resultados y no, lo que acaso sea de igual importancia, por los procesos que los producen.[120] Instalado en este decisionismo racionalista, para el mito sólo importa el presidente, no el resto de las fuerzas políticas; el gran momento de *la* decisión presidencial, nunca el desarrollo de las políticas en el tiempo y en las circunstancias; el desenlace, calificado *a posteriori* como satisfactorio, de los proyectos gubernamentales, jamás las gestiones, los procesos, las negociaciones que desembocaron en ese estado de cosas y que, segu-

[119] Judith Shklar, "Decisionism", en C.J. Friedrich (comp.), *Nomos*, vol. 7, *Rational Decision*, Atherton, Nueva York, 1964, pp. 3-17. Citado por Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, trad. Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, p. 54.

[120] "La preocupación exclusiva por los resultados es una limitación grave, porque los procesos sociales rara vez tienen sólo un valor instrumental para quienes participan en ellos. En la mayoría de las áreas de actividad social, 'los procesos y las reglas que constituyen la empresa y definen los papeles de sus participantes importan independientemente de cualquier *estado final* identificable que se genere en última instancia'. En muchos casos, en efecto, es el proceso mismo lo que importa más para quienes en él participan" (*loc. cit.*).

ramente, resultaron menos desahogados o cómodos y más tirantes de lo que pareciera sugerir el lugar común.

El mito presidencial, por otra parte, está anclado en un "excesivo voluntarismo",[121] es decir, pone demasiado énfasis en el carácter y la personalidad de los actores políticos, particularmente en la del personaje político más saliente: el presidente. Un hincapié excesivo en el temperamento de los actores y, en concreto, en la biografía presidencial, oscurece los vínculos causales que explican las dinámicas políticas y conduce a explicaciones de índole "subjetivista y monocausal".[122] Desde una perspectiva histórica, Alicia Hernández lo explica *in extenso*:

> La historia política en México ha caído tradicionalmente en la distorsión de creer que el "estilo personal de gobernar", característico de cada presidente, no sólo marca la política del sexenio, sino que resulta su explicación básica. El callismo, el maximato, el cardenismo son etiquetas útiles, que corresponden a articulaciones reales, pero que, en sí mismas, explican poco. Hablar de gobernantes sin hacer la historia de las condiciones en las que gobernó [sic], sin referirse y analizar las fuerzas políticas en juego, equivale a pretender que han existido hombres capaces de modificar a su antojo estructuras establecidas, tradiciones arraigadas y el tiempo mismo de los procesos históricos.[123]

[121] José Antonio Aguilar, "Las transfiguraciones del ornitorrinco", *Istor*, núm. 2, 2000, p. 144.

[122] Manuel Villa, "La política en el gobierno de Miguel de la Madrid", *Foro Internacional*, 120 (1990), p. 661, n. 1.

[123] Alicia Hernández, *La mecánica cardenista*, México, El Colegio de México, 1979 (Historia de la Revolución Mexicana, 1934-1940, 16), p. 9.

Nada más alejado de la teoría del "estilo personal de gobernar" que la teoría neoinstitucionalista —cuyo contenido ha sido extensamente difundido bajo el epítome: las instituciones importan—. Supone ésta que las instituciones políticas alteran la distribución de los intereses políticos, recursos y reglas, toda vez que otorgan criterios de éxito y de fracaso a los actores; que construyen reglas de comportamiento adecuado y dotan a ciertos individuos, y no a otros, de autoridad y otros tipos de recursos, y que inciden, además, en las formas en las que los individuos y los grupos se activan dentro y fuera de las instituciones.[124]

La perspectiva del neoinstitucionalismo vale también para México, aunque falsamente se haya pensado al país como una entidad política prendida de los hombres y no de las instituciones. Falsamente, porque en lo que toca a la organización del poder público, la Constitución y las leyes sí se aplicaban y sus objetivos se cumplían puntualmente.[125] No es posible afirmar entonces que "el presidencialismo fuera omnímodo", ya que las atribuciones constitucionales —y, sobre

[124] James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, trad. Jorge Ferreiro, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa, 1997, p. 258.

[125] Ignacio Marván, *¿Y después del presidencialismo, qué? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, México, Océano, 1997, p. 86. Las elecciones, por ejemplo, se convocaban siempre de acuerdo con los tiempos establecidos en la Constitución y las leyes electorales. Que durante mucho tiempo los resultados de los procesos electorales estuviesen sesgados en favor del PRI es algo que vale la pena señalar, pero no debemos olvidar el hecho de que los comicios se celebraban con la regularidad a la que obligaba el ordenamiento legal.

todo, la práctica política, como se verá más adelante— no dejaban lugar a ninguna duda; el poder se ejercía mediante instituciones definidas que significaban delegación de facultades: secretarías de Estado, gubernaturas, autoridades y mecanismos electorales, partidos, etcétera.[126]

Falsamente también, porque el ordenamiento y la legitimidad jurídicos ejercían cierto peso en los procesos sociales. Aunque la opinión contraria sea moneda corriente, las leyes, en efecto, intervenían en la realidad mexicana. Carecían del rigor que las acompaña en otros países, pero precisamente eso las hacía útiles, en la perspectiva de algunos actores políticos, como un punto de partida para negociar. Su incumplimiento, de hecho, no era la manifestación de su irrelevancia, sino la muestra de una significación política compleja: las leyes no podían tomarse como un dato que ordena las conductas de manera automática. Así pues, "lo jurídico [era] una cuestión tan 'real' como lo económico o lo político [e influía] en las estrategias y en la constitución de los actores sociales, contribuyendo de manera decisiva al establecimiento de las relaciones sociales".[127] Los procesos sociales que, en apariencia, surgían al margen del orden jurídico estatal estaban, en realidad, "condicionados en una medida importante por di-

[126] Rogelio Hernández, "Presidencialismo y elite en el cambio político mexicano", *Política y Gobierno*, núm. 1, primer semestre de 1998, *passim*.

[127] Antonio Azuela, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989, p. 84. Continúa Azuela en referencia a la formación de los asentamientos irregulares: "El hecho de que en la formación de las colonias populares se infrinjan diversas normas jurídicas no significa que la cuestión jurídica esté totalmente ausente en tales procesos" (*loc. cit.*).

cho orden".[128] Al respecto es reveladora la relación entre el presidente y todo un enjambre de grupos sociales, como se discutirá en adelante.

El mito de la omnipotencia presidencial también nubla la comprensión de las dinámicas políticas porque carga la atención hacia los mecanismos *generales* del sistema político mexicano.[129] Para analizar una decisión política es indispensable reparar, en primera instancia, en las circunstancias macropolíticas (los grandes trazos del sistema político) en las que aquélla se inscribe. Pero resulta tanto o más imperioso considerar también las circunstancias micropolíticas (la coyuntura, el tema específico de que se trate, la importancia específica de los actores con relación al tema en cuestión).

Viendo las cosas al detalle, desde una perspectiva micropolítica, es posible constatar "la existencia de procesos particulares de toma de decisiones ampliamente descentralizados y abiertos, aun dentro de regímenes políticos donde el proceso a nivel macro se caracterice por ser cerrado y centralizado".[130] Por eso, aunque los rasgos generales —macropolíticos— que definen al sistema político mexicano parecieran

[128] *Ibid.*, p. 87.

[129] Además de que supone que los fenómenos políticos, al igual que los naturales, pueden explicarse limpiamente a partir de ciertos principios de validez absoluta, como producto de relaciones mecánicas, de balances y contrapesos (Bernardo Bolaños Guerra, "Presidencialismo y posmodernidad", en Lorenzo Córdova, Rodrigo Gutiérrez *et al.*, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, México, Editorial Aldus, 1994, pp. 95-97).

[130] María Amparo Casar y Guadalupe González, "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT", en Roberto Russell (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, México, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, p. 169.

llevar a la conclusión de que en efecto el presidente era "el principio y fin de cualquier forma de decisión y que la sociedad [estaba] prácticamente inerte o desvalida para influir en las decisiones, [dicha] conclusión debe matizarse".[131] Más que por sus objetivos, sus intereses o sus valores, el presidente se inclinaba por una decisión determinada según su percepción de los intereses o las demandas sostenidos por un conjunto de actores sociales, ya fuese que anticipara sus reacciones y actuara en consecuencia o que transigiera una vez manifestados esos intereses y demandas.

Por otra parte, el mito presidencial supone una continuidad entre el poder absoluto del *tlatoani* azteca, el del virrey y el del presidente posrevolucionario, lo que resulta bastante problemático. Como lo explica Claudio Lomnitz, una afirmación así, en lugar de "especificar estas distintas formas de poder, las colapsa constantemente en un compuesto sencillo, que es entonces —a veces de manera anacrónica— transformado en la quintaesencia de la mexicanidad".[132]

Pero no es sólo que dicha continuidad sea en sí misma problemática, puesto que no hay razón para que se piense de manera automática que el pasado pesa sobre las conductas presentes. Lo llamativo es que además, a poco que se le mire, la idea de la "herencia autoritaria y centralista" de la Colonia es sumamente discutible. Casi todo en la situación política novohispánica hace dudar de la existencia de un poder incontenible, desbordante; absoluto.

[131] *Loc. cit.*

[132] Claudio Lomnitz, "An Intellectual's Stock in the Factory of Mexico's Ruins", *American Journal of Sociology*, 2 (1998), p. 1061.

La importancia concedida al elemento racional y la creencia de que el pueblo tenía al menos alguna participación en la potestad legislativa fueron factores que —junto a otros— hay que tener en cuenta para explicarnos el *cercenamiento que en la práctica tuvo el absolutismo,* tan exuberante a veces en su retórica, pero mucho más limitado en sus concreciones. Afloraban constantemente, desde diversos ángulos, preceptos o modos de *atemperar el poder absoluto*: los requisitos para dar máxima fuerza jurídica a las leyes; la necesidad del consejo al Príncipe y la participación de hombres sabios y representativos en la formación de leyes; la posibilidad de suplicar las disposiciones que resultasen inconvenientes o perjudiciales; la aplicación de criterios abiertos en la ejecución de leyes.[133]

Acotado desde varios flancos, el poder virreinal encontraba en los hechos, en la práctica cotidiana, una engorrosa sucesión de escollos que lo limitaban en sus actos. La fórmula "obedézcase pero no se cumpla" —recurso de súplica, como también se llamaba—, por ejemplo, no expresaba, como se ha querido ver, un alarde de cinismo o un botón de muestra de la corrupción colonial. Era más bien una actitud de es-

[133] Víctor Tau Anzoátegui, "La noción de la ley en América Hispana durante los siglos XVI a XVII", en su libro *La ley en América Hispana. Del descubrimiento a la emancipación*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1992, pp. 63s. Énfasis añadido. Infinidad de expresiones de la época apuntan en el mismo sentido: "aunque el príncipe lo puede todo, pero sólo puede lo que es justo". Si en apariencia la frase parece conceder todo al rey, en realidad lo limita de modo sustancial, dada la ambigüedad que encierra la locución "lo que es justo". Por cierto, la idea trascendía el ámbito político y era difundida en el teatro. Un clásico de la pluma de Calderón (*La vida es sueño*): "En lo que no es justa ley/no ha de obedecer al rey" (*ibid.*, p. 48).

crupuloso control de la juricidad. Disponía que las cartas que el rey librase contra derecho, ley o fuero no tuviesen valor ni fuesen cumplidas, agregando que si en "nuestras cartas mandáremos algunas cosas en perjuicio de partes, que sean contra ley, fuero, o derecho, que la tal carta sea obedecida y no cumplida".[134]

Por otra parte, había otros rasgos del entramado institucional colonial que también acotaban el poder virreinal. La Corona vigilaba —y castigaba en caso necesario— a los virreyes mediante el llamado juicio de residencia, que consistía en una evaluación de la gestión de este representante real una vez concluido su gobierno. Y la visita, otro procedimiento en manos de la Corona para supervisar la gobernación virreinal, era una auditoría general de la situación de la colonia que llevaba a cabo un emisario del rey de España.[135] Por todas estas y por otras razones —el poder de corporaciones como la Iglesia, los intereses de encomenderos, hacendados, mineros, etc.—, el virrey no podía hacer, como postulan algunas de las interpretaciones glosadas en el primer capítulo, su real gana. "En teoría omnipotente, la autoridad del virrey era en la práctica algo distinto".[136]

Todos los anteriores son algunos rasgos reveladores del mito, de sus desatinos, sus inconsistencias y sus insuficiencias. Pero creo que su yerro mayor —sobre el que habré de demorarme en adelante— estriba en su peculiar interpretación de la historia mexicana; una historia, según esa lectura,

[134] También de Víctor Tau, "La ley se obedece pero no se cumple", en *ibid.*, p. 81.

[135] Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1996, p. 116.

[136] Citado por *ibid.*, p. 115.

poblada por "una sociedad que, hasta hace bien poco, fue pasiva y hasta dócil; una sociedad desorganizada, y en casi todo sumisa al arbitrio de un Estado ubicuo y prepotente";[137] una sociedad que toleraba, resignada y sin enarbolar banderas de resistencia, a cualquier autoridad política, incluida la presidencial; una sociedad apática, aletargada, sumisa e impotente frente a todo poder constituido.

La idea de una sociedad desarticulada y débil, sometida a un Estado ubicuo y omnipotente es, sin embargo, teórica e históricamente imprecisa. De hecho, leída con otras anteojeras, la historia mexicana admite también el relato, que intentaré esbozar en los apartados siguientes,

> de una sociedad activa y fuerte, que ha impuesto sus formas de organización, sus prácticas y sus procedimientos, en contra de las instituciones modernas que han querido las constituciones de los dos últimos siglos. Habría que ver en ella no la inercia, la resistencia puramente pasiva del orden tradicional, sino una fuerza creativa, una capacidad cierta de construcción de formas políticas propias.[138]

El uso del binomio sociedad débil y desorganizada-Estado fuerte y omnipotente en la opinión pública y la producción académica se generalizó exponencialmente, según la juiciosa conjetura de Alan Knight, gracias a la vigencia de una moda intelectual. Según esa idea, hasta hace muy poco la historiografía mexicana propagó una versión superficial y sesgada

[137] Fernando Escalante, "Moralidad pública y orden político en México", en su libro *La democracia mafiosa,* México, Reflexiones sobre el Cambio, 1999, p. 56.

[138] *Ibid.*, pp. 56-57.

del periodo posrevolucionario. De su "etapa gloriosa", el "desarrollo estabilizador", que corre entre 1940 y 1968, destacaba de entre sus rasgos la llamada *pax priista*: la estabilidad política, urdida a base de un riguroso control del Estado sobre la sociedad. Luego, para los años posteriores a 1968, dibujaba un panorama apocalíptico que anunciaba la erosión progresiva del régimen político y el no menos paulatino despertar de la sociedad civil, cuya energía social había permanecido hasta entonces en estado latente.

Esa cronología es bien conocida, sigue Knight, pero también (y el adjetivo es suyo) un tanto "trivial". Ni la maquinaria estatal era lo suficientemente fuerte para producir un control social eficiente ni la sociedad lo bastante débil como para someterse a los mandatos del Estado.[139] En ese caso, el giro intelectual y académico que puso un acento en el despertar de la "sociedad civil" y el derrumbe del gigante estatal no es producto de un cambio histórico, sino, insiste Knight, de una moda intelectual:

> Una pregunta clave consiste en indagar si ese giro refleja fielmente la realidad (una realidad en la que la sociedad civil de alguna manera ha escapado de las ataduras oprimentes del control estatal) o si, en contraste, representa un cambio en la moda académica, una respuesta a corrientes intelectuales (gramsciana, neomarxista, idealista) que son en buena medida independientes de la realidad.[140]

[139] Alan Knight, "Historical Continuities in Social Movements", en Joe Forewaker y Ann L. Craig (eds.), *Popular Movements and Political Changes in Mexico*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1990, p. 94.

[140] *Ibid.*, p. 78.

La segunda alternativa es, claramente, correcta: la "moda intelectual [...] alcanzó a la realidad".[141] Ni la sociedad mexicana "despertó" en 1968 (porque nunca estuvo dormida), ni la maquinaria estatal desplegó esas "ataduras" (porque no tenía los recursos para hacerlo).[142]

> El Estado mexicano ha sido considerablemente menos monolítico y corporativista de lo que muchos observadores han sugerido [...] aunque existió un Estado centralizado, un partido oficial y un número importante de organizaciones afiliadas al PRI y al régimen desde el periodo de Cárdenas, tales instituciones y organizaciones sólo se establecieron de manera parcial y nunca con uniformidad. Concentrarse en la idea de un Estado corporativo que mantenía un control político mediante las organizaciones de masa es sólo una de las perspectivas desde las cuales puede analizarse la política mexicana.[143]

A contra corriente de lo que postula la moda intelectual que vengo comentando, en México no existió nunca una entidad que pudiera llamarse, con toda propiedad, *Estado*, mucho menos un Estado todopoderoso ni una sociedad a la que pudiese adjetivarse como *civil*. Cuando se examina con detenimiento la naturaleza del orden político mexicano, se po-

[141] *Ibid.*, p. 79.

[142] Y cuando la moda dictaba el elogio de la sociedad que despertaba, ese despertar, se pensaba inmediatamente, era el de una sociedad "civil". En otras palabras, por las mismas razones que no se había "comprendido" la vitalidad social anterior, no se podía entender la naturaleza de la participación presente.

[143] Jeffrey Rubin, "Popular Mobilization and The Myth of State Corporatism", en Joe Forewaker y Ann L. Craig, *op. cit.*, pp. 247 y 249.

ne de manifiesto, por una parte, la inconclusa y fragmentaria implantación del aparato estatal, su precaria operación; y por otra, el bullicio y la pujanza de la no siempre pasiva y frágil sociedad nacional, que en una buena medida podía ser todo menos civil y cuyas prácticas políticas desbordaban a las instituciones políticas formales. Contra ese trasfondo, presa suya, aparecía un poder presidencial mucho más modesto de lo que el mito presidencial empujaría a creer.

El ejercicio competitivo de la violencia legítima

Es difícil, cuando no imposible, hablar de una autoridad presidencial implacable ahí donde un Estado digno de ese nombre no ha podido consolidarse[144] y donde la sociedad ha contribuido a ese fracaso. Sería dudoso suponer que las autoridades públicas pueden imponer sus mandatos sin el apoyo de los recursos políticos y administrativos del Estado (leyes y reglamentos, policía, ejercito, etc.) o de la obediencia incondicional de sus ciudadanos. En esos términos, la pretensión de ejercer un dominio político decisivo sobre la sociedad sería todo menos sensata, por no decir que resultaría vana. La autoridad del Estado terminaría siendo una quimera.

[144] El Estado no es un dato y su existencia no puede darse por descontada. Es una presunción temerosa suponer, sin constatar, el funcionamiento de sus piezas y sus engranajes, y constituye la mejor guía para conjeturar en el vacío. Un acto de fe puede convertir un cascarón vacío en un Estado. Pero una mirada rigurosa debe *demostrar* que determinada forma política, presumiblemente estatal, cumple con los rasgos típicos de eso que llamamos Estado; debe comprobar la hipótesis estatal, por así decirlo.

En México, la voluntad presidencial —y en general la voluntad de las autoridades— tampoco podía operar en el vacío. Tenía que hacerlo sobre las bases de la estructura estatal existente, comoquiera que ésta fuese. El problema es que, a no dudarlo, esa estructura era rudimentaria. Así se puede constatar cuando se le compara con otros aparatos estatales en el viejo continente o en el nuevo. Mientras que aquí diversos factores políticos y sociales jugaban para dispersar el poder, allá casi todo convergía para que sucediera justamente lo contrario. Allá un Estado fuerte, aquí apenas un remedo. Allá autoridades con una panoplia política y administrativa abundante, aquí funcionarios con un herramental pobre.

Pero sigamos todavía por esa veta —la de comparar el Estado mexicano con otros, y en particular con el Estado occidental en su forma pura—, pues puede descubrirnos todavía algunos filones. Detallar la trayectoria que ha seguido el Estado moderno en Occidente desbordaría los objetivos de este ensayo.[145] Si bien no es posible demorarse demasiado en la estela que a su paso ha dejado ese aparato estatal durante su formación, conviene, en cambio, anudar el hilo de esa historia para decir una palabra sobre su cristalización final (o, mejor dicho, actual, puesto que está en constante mutación).

De entrada hay que aclarar que la formación del Estado es el decantado de un largo y enredado proceso histórico. Corre pareja con otros procesos que en el papel se deshilva-

[145] Uno de los textos fundamentales sobre la trayectoria del Estado moderno es el de Norbert Elias, *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, trad. Ramón García Cotarelo, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, capítulo tercero.

nan sin dificultad —pero en los hechos se entreveran con ella casi hasta lo inextricable—[146] y conduce inexorablemente hacia la concentración del poder político.

Son varios los requisitos para calificar a un determinado orden político como estatal —puesto que el Estado, como ya se sabe, no es la única forma posible de lo político, sino "una de sus manifestaciones históricas y precisamente la que corresponde al movimiento de racionalización de la civilización moderna".[147] Antes de desbrozarlos, y siguiendo la ortodoxia, habrá que comenzar por la definición weberiana clásica que concibe al Estado moderno como

> una asociación de dominación de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores, pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose a sí mismos, en lugar de ellos, en la cima superior.[148]

[146] Entre ellos, el desvanecimiento de las formas comunitarias de asociación y de los poderes sociales ajenos al Estado, y la consecuente formación del individuo como ente moral, la secularización. Sobre esto puede consultarse Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1990.

[147] Julien Freund, *La sociología de Max Weber*, trad. Alberto Gil Novales, Barcelona, Península, 1986, p. 195.

[148] Max Weber, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, trad. José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 1060.

De esa definición pueden derivarse los rasgos que dan forma al orden político *estatal*. El primero, que mantenga un monopolio eficaz de la violencia legitima dentro de un territorio delimitado, es decir, que ninguna otra asociación ejerza la violencia, medio específico y *ultima ratio* del Estado, si no es con su consentimiento.[149] El aparato estatal requiere, en segundo lugar, la obediencia incondicional de sus ciudadanos, o sea, la garantía de que la lealtad ciudadana no estará mediada por ningún cuerpo intermedio y, por tanto, que cualquier poder social que pudiera disputarle su capacidad jurisdiccional y extractiva será destruido. Tercero, el Estado no puede estar subordinado a ninguna otra autoridad, pues es soberano.[150] Cuarto, el funcionamiento del aparato administrativo y político, y el ejercicio de la dominación se hace mediante leyes o, dicho de otra manera, implica una racionalización del derecho.[151] Finalmente, el Estado necesita (y promueve) una distinción reconocible entre lo público y lo privado.

Una última precisión sobre la fórmula weberiana. Según ella, la expropiación de los titulares del poder administrativo detona el desarrollo del Estado moderno. Llegado su momento culminante, la disposición sobre todos los medios de la empresa política se concentra en la cúspide

[149] Aunque no de esta manera esquemática, los rasgos básicos de cualquier Estado se encuentran en Max Weber, *El político y el científico*, México, Colofón, 1998 [1919], *passim* y *Economía y sociedad*, *op. cit.*, "Sociología del Estado". También es útil el texto de Julian Freund, *op. cit.*, pp. 195-218.

[150] Perry Anderson, *El Estado absolutista*, trad. Santos Juliá, México, Siglo XXI, 1985, pp. 9-54.

[151] Max Weber, *Economía y Sociedad*, *op. cit.*, *passim*.

> y no hay ya ni un sólo funcionario que sea propietario del dinero que gasta o de los edificios, recursos, instrumentos o máquinas de guerra que utiliza. En el Estado moderno se realiza, pues, al máximo (y esto es esencial a su concepto mismo) la "separación" entre el cuadro administrativo (empleados u obreros administrativos) y los medios materiales de la "administración.[152]

El poder del Estado, pues, aumenta hasta que los medios materiales de explotación se reúnen en la cima superior.

El proceso que desembocó en este estado de cosas, y cuya prolijidad fue la de la gota que horada la piedra (puesto que precisó de varios siglos), alcanzó un "éxito variable" en las distintas naciones.[153] Las maquinarias estatales en el mundo reconocen diversos grados de desarrollo y algunas se acercan más que otras al modelo weberiano. Por convención —y malamente, por supuesto— llamamos "estatal", aunque no lo sea, a casi todo orden político moderno.

Es otro el esquema pero la misma la idea de Charles Tilly: el Estado tiende a la concentración del poder político. Tilly ha comparado el proceso de estatalización —*state making* como él lo llama— con el crimen organizado. Su argumento, escandaloso, es que los estados son maquinarias que ofrecen protección —son *protection rackets*—, que resguardan a los individuos de peligros externos.

Nada perturbador si eso fuera todo. El problema es que, con frecuencia, son los propios aparatos estatales los que

[152] Max Weber, *El político y el científico, op. cit.*, p. 14.

[153] Estados semejantes a los que describe Weber no los hay en ningún lado, pues las descripciones weberianas se refieren a tipos puros (*Ibid.*, p. 15).

producen esos peligros —una guerra, por ejemplo— para resolverlos después, lo que vuelve indispensable su existencia.[154] "El bandidaje, la piratería, la rivalidad de pillos, vigilar y hacer la guerra pertenecen todos al mismo *continuum*".[155] Las funciones que asumirán más tarde los funcionarios de ese Estado de origen mafioso son, según Tilly: eliminar o neutralizar a sus enemigos *dentro y fuera* del territorio donde los propios funcionarios detentan la fuerza (*state making* y *war making*), eliminar o neutralizar también a los enemigos de sus "clientes" (protección) y extraer de donde sea necesario los recursos suficientes para llevar a cabo esas tres actividades (exacción). Un Estado que no cumple con esas cuatro funciones pierde su sustancia; falla al propósito de concentrar el poder.

Ahora bien, en comparación con la cristalización del Estado en su forma moderna en otras regiones, el desarrollo histórico mexicano muestra que el proceso de concentración del mando político (y, de paso, el de jerarquización eficaz en el ejercicio de la autoridad administrativa) comenzó con bastante retardo y de manera incompleta en México. Al independizarse el país, una parte de la *elite* política se propuso gestar un

[154] Cito textualmente a Tilly: "Los propios gobiernos comúnmente simulan, estimulan e incluso fabrican amenazas de guerra externa. Y ya que por lo regular las actividades represivas y extractivas de los gobiernos constituyen las amenazas más serias para la vida de sus ciudadanos, muchos gobiernos operan esencialmente como *racketeers*. Hay, por supuesto, una diferencia: por definición convencional, los *racketeers* operan sin la sanción del gobierno" (Charles Tilly, "War Making and State Making as Organized Crime", en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 171).

[155] *Ibid.*, p. 170.

nuevo Estado; no hubo, sin embargo, manera, tiempo y, a veces, necesidad política "de transitar por aquel proceso de concentración-jerarquización sino muchos años más tarde y en un brevísimo lapso de quizá cuarenta años, apurando lo que en Europa había tomado dos siglos formar".[156]

Lo que es más, la "necesidad política" de los principales actores de la Independencia —los milicianos, los hacendados o los caciques— era justamente la contraria: defender sus privilegios y fueros en contra de la lógica estatal moderna. Y a su vera se formó un "ruinoso Estado mexicano".[157] O sea, un orden político que descansaba sobre bases locales sólidas pero sin cohesión nacional vigorosa; sin una unidad central que concentrara el poder político. Un orden estatal de fachada, tras el cual se escondía "la victoria completa de las aristocracias territoriales en su lucha secular contra la monarquía absoluta".[158] Caso único en la historia occidental, según lo ve Antonio Annino, donde el absolutismo desfalleció en definitiva.

El porfiriato se ocupó de "negociar la centralización". Pero la Revolución provoca una nueva dispersión del poder y el auge de nuevos liderazgos regionales: el de Figueroa, en Guerrero; el de Cedillo, en San Luis Potosí, y el de Garrido,

[156] Mauricio Merino, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998, p. 38.

[157] Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República mexicana —Tratado de moral pública—*, México, El Colegio de México, 1992, p. 103.

[158] Antonio Annino, "El pacto y la norma. Los orígenes de la legalidad oligárquica", México, *Memorias de la Academia Mexicana de la Historia correspondiente de la Real de Madrid*, 1992, p. 5.

en Tabasco. Cierto, la formación del partido de la revolución "institucionalizada" se encargó de recoger los restos diseminados de poder para organizar con ellos un "centro" fuerte,[159] para concentrar el mando político y jerarquizar, de manera efectiva, el ejercicio de la autoridad administrativa. Pero la medida en que ese proceso fue incompleto es ostensible.

Por ejemplo, cabe preguntarse si el Estado mexicano —aunque autoritario— detentaba el monopolio de la violencia legítima. La respuesta lleva marcada un rotundo no. Ciertamente, siguiendo con la analogía económica, el Estado no competía en pie de igualdad contra otras organizaciones en el mercado de la violencia física. Pero tampoco detentaba una capacidad monopólica para hacer uso de la coacción física.

No se me escapa que la maquinaria estatal en México mostró intermitentemente una faz represiva, violenta, teñida de ilegitimidad y respaldada por los "poderes anticonstitucionales" del presidente.[160] Una violencia que, además de dirigirse selectivamente hacia determinados opositores al régimen político, uno de ellos el líder agrario Rubén Jaramillo y su familia en 1962, puso bajo su mira a los estudiantes en la ciudad de México en 1968 y en 1971 —en el primer caso, el ejército reprimió una concentración pacífica y, en el segundo, hizo lo propio un grupo paramilitar ilegal, adscrito al

[159] Rafael Segovia y Alejandra Lajous, "La consolidación del poder", en Lorenzo Meyer, Rafael Segovia y Alejandra Lajous, *Los inicios de la institucionalización*, México, El Colegio de México, 1978 (Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934, 12), p. 5.

[160] Lorenzo Meyer,"El presidencialismo mexicano en busca de su justo medio", *Nexos*, p. 53.

gobierno de la capital. Y lo que es más: "la violencia no sólo se ejerció en momentos críticos y excepcionales como los mencionados, sino también de manera sistemática a lo largo de los años, como fue la guerra sucia contra las guerrillas rurales del estado de Guerrero o contra las guerrillas urbanas de los años setenta".[161]

En descargo, es más dudoso que la violencia política haya sido desplegada bajo la forma de un monopolio, sin competencia. Lo pone en entredicho la libre iniciativa de la policía, por no aludir más que a uno de los pilares de las fuerzas del orden. En México, ni el presidente ni las autoridades del Estado controlaban, en la práctica, el ejercicio de esa violencia policiaca. La policía, especialmente la policía judicial, se desentendió de las autoridades civiles (por ejemplo, marginando al ministerio público de la persecución de los delitos) y se transformó en un poder *de facto*, ajeno al aparato del Estado y propenso a la acción independiente. Con rutinas, hábitos y formas de proceder que se ceñían sólo a medias a la legalidad vigente, la policía se articulaba en una red de relaciones personales, algunos de cuyos mecanismos fundamentales eran la reciprocidad y la lealtad (socorro mutuo). Lo importante es que, como institución, pudo eludir casi *cualquier control externo*:

> las instituciones policiacas [se han convertido] en entidades prácticamente privadas, ya que la corporación termina obedeciendo a los intereses particulares de los jefes y mandos medios. Además, genera relaciones entre los agentes, al margen de las formales e institucionales propias de sus funciones, permitien-

[161] *Loc. cit.*

> do, desde luego, el desarrollo de un espíritu de cuerpo que protege en la ilegalidad y el crimen. De esta manera, en esta red de relaciones personales se desarrollan vínculos de obediencia, lealtad y socorro mutuos peculiares. [D]ichas relaciones sustituyen a las formas de la institución y [...] sirven para amparar actividades ilegales.[162]

Las corporaciones policiacas, entidades "públicas" en teoría, privadas en los hechos, rompían con la posibilidad de que los medios de la empresa política se acumularan en la cúspide o de que el poder político se concentrara en la institución presidencial. Sobre esos cimientos debía operar el presidente y su círculo político, y acaso por ello ni siquiera el presunto "absolutismo presidencial" pudo lidiar ni acabar con fenómenos tales como el narcotráfico o la corrupción administrativa.

Pero la debilidad del Estado mexicano es sólo una parte de la historia. Hace falta comentar el "activismo" de ciertos grupos de la sociedad, listos a avivarse llegado el caso de resistir a las autoridades instituidas. Sobre esa "resistencia social" se hablará enseguida. Antes, sin embargo, un matiz: la "debilidad" de la maquinaria estatal en México a la que se ha hecho referencia hasta este punto no es estructural, por expresarlo así, sino recurrente. Esa precariedad estatal es un fenómeno relativo, que se hace particularmente ostensible en ciertas coyunturas políticas y en ciertos momentos históricos. No es, lo repito, una condición permanente, pero sí frecuente.

[162] Beatriz Martínez de Murguía, *La policía en México. ¿Orden social o criminalidad?*, México, Planeta, 1999, pp. 60-61.

El señor Monipodio

Rinconete y Cortadillo, una de las novelas ejemplares de Miguel de Cervantes, es un relato sobre dos ladronzuelos y los detalles de su oficio. Pero también podría ser una descripción —caricaturizada ciertamente— de ciertas formas del orden político mexicano. Valga la novela, pues, para asentar una analogía.

Cuando, recién llegados a Sevilla, Rinconete y Cortadillo (así se llama el par de rufianes) asestan con éxito su primer golpe (robar una bolsa con dinero a un pasante desconocido), otro ladrón que los había sorprendido en el acto les informa que para hurtar en esos lugares hace falta pagar "aduana" a un tal señor Monipodio. Sorprendido, pregunta Rinconete:

> —¿Págase en esta tierra almojarifazgo de ladrones, señor galán? [...]
>
> —Si no se paga —respondió el mozo—, a lo menos regístranse ante el señor Monipodio, que es su padre, su maestro, su amparo; y así, les aconsejo que vengan conmigo a darle obediencia, o si no, no se atrevan sin su señal, que les costará caro.
>
> —Yo pensé —dijo Cortado— que el hurtar era oficio libre, horro de pecho y alcabala, y que si se para, es por junto, dando por fiadores a la garganta y a las espaldas, pero pues así es, y en cada tierra hay uso, guardemos nosotros el désta, que por ser la más principal del mundo será el más acertado de todo él.[163]

[163] Miguel de Cervantes, "Rinconete y Cortadillo", en *Obra selecta*, Madrid [s.f.], pp. 106-107.

En otro punto de la novela, cuando Rinconete y Cortadillo, siguiendo el "uso" de aquella tierra, forman ya parte de la cofradía de los ladrones del señor Monipodio, el alguacil del lugar ("que es amigo y nunca viene por nuestro daño")[164] informa a Monipodio que uno de sus cofrades ha robado una bolsa que pertenece a un pariente suyo. Encolerizado, el jefe de la cofradía, que no sabía nada del asunto, pide a sus protegidos que le devuelvan la bolsa al alguacil:

> —¡Nadie se burle con quebrantar la más mínima cosa de nuestro orden, que le costará la vida! Manifiéstese la cica (la bolsa), y si se encubre por no pagar los derechos, yo le daré enteramente lo que le toca, y pondré lo demás de mi casa, porque en todas maneras ha de ir contento el alguacil.[165]

Lo dicho y hecho por los personajes de *Rinconete y Cortadillo* implica muchas cosas: que cada tierra tiene su uso; que hay poderes sociales que protegen a los individuos y, al mismo tiempo, piden su obediencia y tributo, al margen de lo que establezca la autoridad real; que con la autoridad siempre se puede negociar; que hay un orden político y social que transcurre en la informalidad; que hay un orden en la ilegalidad; que la infracción a la ley no es "tierra de nadie", sino un campo social estructurado, y, sobre todo, que hay centros de poder independiente ahí donde cabría esperar un poder real absoluto.

Sustitúyase a Sevilla por la ciudad de México y a la cofradía de los ladrones por alguna organización popular capita-

[164] *Ibid.*, p. 113.
[165] *Loc. cit.*

lina (sin implicar que la naturaleza de su oficio pertenezca al ámbito delictivo), y se constatará la justicia de la analogía entre el orden político mexicano y lo que ocurre en *Rinconete y Cortadillo.* Ambos casos —uno ficticio y otro real— ponen de manifiesto el papel que juegan ciertas agrupaciones sociales intermedias para disputarle el poder a la autoridad central. Y este hecho viene a cuento porque una autoridad todopoderosa sólo puede erigirse en tal cuando ha destruido todas las formas intermedias de asociación —a los poderes sociales intermedios— y ha logrado, por decirlo de algún modo, "atomizar" a la sociedad. El dato interesa también porque puede iluminar sobre la naturaleza de la relación entre el presidente y ciertas organizaciones sociales: una relación que difícilmente refleja un dominio absoluto de éste sobre aquéllas. Me explico.

Una sociedad de individuos autónomos, independientes y desvinculados de cualquier asociación involuntaria puede conducir ciertamente hacia un gobierno sustentado en el consentimiento general expresado individuamente; el mejor de los mundos posibles, según muchos autores liberales. Pero el camino del individualismo se bifurca y la otra ruta desemboca en un gobierno proclive a concentrar el poder hasta devenir omnipotente.

Es el argumento de Tocqueville: cuando "la noción de poder intermedio se oscurece y desaparece"[166] toma su lugar la idea de un derecho todopoderoso que se impone sobre individuos aislados entre sí; individuos que han roto sus vínculos —involuntarios— con las asociaciones interme-

[166] Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, París, Folio, 1986, t. II, p. 399.

dias de antaño[167] y que no han sabido recrear nuevos lazos con asociaciones —voluntarias— de nuevo cuño.[168] Destruidos los poderes sociales que median la relación entre la autoridad y los individuos, el poder se concentra en un amo supremo, todopoderoso, que dirige hasta en los más mínimos detalles la vida de sus súbditos.

Bertrand de Jouvenel ha explorado este proceso de destrucción de los poderes sociales intermedios. El Estado es revolución permanente, dice de Jouvenel, poder en expansión progresiva pero constante. En su movimiento expansivo despoja a pequeños señoríos, feudos y demás agrupaciones sociales de su poder; les arrebata su capacidad tributaria y reclama la obediencia directa —sin mediaciones— de los individuos. El Estado es un "agresor social" que elimina la dominación de los pequeños imperios sociales y se erige en acreedor único de la obediencia y los servicios de la sociedad. Lo fundamental en el proceso es que los cuerpos intermedios son "des-autorizados" cuando se suprime su jurisdicción. Dejan de ser autoridades "formales" porque carecen de autoridad jurisdiccional y, en consecuencia, ya no pueden amparar, coaccionar o castigar, al menos no de manera legal.

El ácido estatal, pues, descompone las moléculas sociales y el término lógico de este proceso es un sociedad individualista, que libera a los individuos del yugo de ciertas formas de dominación social y lo entrega al dominio menos opresivo, pero exclusivo, del Estado.[169]

[167] *Loc. cit.*

[168] *Ibid.*, pp. 148-172.

[169] Bertrand de Jouvenel, *Du pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance*, París, Hachette Littératures, 1998, p. 282.

> Es la destrucción de todo comando en beneficio del único comando estatal. Es la plena libertad de cada uno en relación a todas las autoridades familiares y sociales, pagada con una entera sumisión al Estado. Es la perfecta igualdad de todos los ciudadanos entre ellos, al precio de su igual destrucción frente a la potencia estatal, su maestro absoluto. Es la desaparición de toda fuerza que no venga del Estado, la negación de toda superioridad que no sea consagrada por el Estado. Es, en una palabra, la perfecta atomización social, la ruptura de todo lazo particular entre los hombres.[170]

Una autoridad absoluta sólo se convierte en tal cuando ha conseguido aislar a los individuos, romper los lazos que los vinculan entre sí.

El pacto social que vengo describiendo descansa, pues, sobre "fórmulas individualistas" y supone la desaparición de las "fórmulas comunitarias". Ese modelo operó con dificultades en México, sin embargo, y aunque se le implantó a marchas forzadas, las fórmulas comunitarias, lejos de desaparecer, se recompusieron, se acomodaron al nuevo orden: "individualismo y comunitarismo [pudieron así] complementarse",[171] formando un modelo de "alianzas concurrentes", por llamarlo de algún modo, que las combinaba y que sólo superficialmente podría considerarse como un residuo de la tradición, pronto a ser desmantelado por procesos de modernización política o económica.[172]

Lo que aquí interesa subrayar es que, en cierto sentido, la persistencia de las "fórmulas comunitarias" constituye en

[170] *Ibid.*, pp. 279s.

[171] Bertrand Badie, *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, París, Fayard, 1992, p. 79.

[172] *Loc. cit.*

cierto grado un síntoma de los problemas que el Estado mexicano enfrentó para concentrar el poder político y destruir a los poderes sociales que le disputaban la obediencia y la capacidad tributaria de los individuos. El proceso de desautorización de los cuerpos intermedios —que significa, como ya se ha dicho, suprimir su jurisdicción— no coincidió en México, como sí lo hizo en Europa, con la concentración del poder político, militar y fiscal. Hubo la supresión de toda jurisdicción no estatal, pero no el proceso correlativo de concentración del poder político, que sirve para inducirla. Por eso los cuerpos intermedios se reprodujeron informalmente: no son autoridad legal, pero tienen poder político real, que a veces falta al Estado.

En México, pues, los distintos centros de poder en la sociedad no perdieron toda su autoridad, su influencia ni su capacidad jurídica en favor de la centralización estatal del poder (que entonces impondría un dominio absoluto y mecánico sobre la sociedad). De tal suerte que la acción social produjo incesantemente, y produce todavía, "configuraciones específicas: comunidades, corporaciones, asociaciones, redes que determinan y, literalmente, dan forma a la acción individual".[173] Y eso revela el hecho, casi indudable, de que no es posible alcanzar la perfecta atomización de la sociedad.[174]

[173] Fernando Escalante, "Clientelismo y ciudadanía en México", en Diana Guillén (coord.), *Mediaciones y política*, México, Instituto Mora, 1998, p. 146.

[174] El propio de Jouvenel reconoce que la hinchazón del Estado tiene sus límites. Escribe: "[Aunque] el ácido estatal descompone las moléculas aristocráticas, es sin embargo incapaz de hacerse de todas las fuerzas que libera. Una parte queda libre, ofreciendo así a los nuevos capitanes sociales el personal necesario para la edificación de nuevos

Los individuos aparecen siempre integrados en redes,[175] sistemas, configuraciones, de tal suerte que la forma y el sentido de su acción dependen de esas tramas colectivas, aunque en ninguna de ellas se agoten. Además, la relación de los individuos con las instituciones públicas, tanto la gestión de sus intereses como el logro de su obediencia, requiere de una maquinaria de intermediación,"ajena al Estado, pero vinculada a él: irreductible a la lógica inmediata de los intereses

---

principados. [...] Es por ello que la agresión estatal no parece llegar jamás a su término lógico: la perfecta atomización de la Sociedad, que no contaría más que elementos individuales cuyo único maestro y explotador sería el Estado" (De Jouvenel, *op. cit.*, p. 266).

[175] Una definición posible del concepto de redes es la siguiente: "Organizadas ya sea por un funcionario oficial o por un *broker* informal, las redes son grupos primarios (*clientelas*) donde se generan demandas y a quienes se entregan servicios. La base política de un líder [...] es un recurso de poder que aquél utiliza para negociar con las autoridades estatales jerárquicamente superiores. Las negociaciones están limitadas al intercambio de recompensas del Estado por obediencia política y pasividad por parte de los líderes de las clientelas" (David Knoke, *Political Networks: The Structural Perspective*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990, p. 143). Las redes que genera la sociedad establecen entre los individuos vínculos de diferentes especies. Cada red es compleja en sí misma: desarrolla funciones altamente diferenciadas, tiene formas organizativas peculiares en las que existe una distribución de recursos generalizada, mantiene niveles de solidaridad, jerarquías, convenciones, normas y reglas en el modo de obrar. Toda red crea sus propios mecanismos de inclusión, ofrece márgenes con respecto a un orden construido histórica y socialmente. En una configuración social coexisten diversas redes que llegan a mantener un equilibrio de integración estable, según fluctuaciones y tensiones regulares en la distribución de poder (José Carlos Hesles, "Mercurio o el político. Sobre la naturaleza de los intermediarios y su contribución al orden político", en Diana Guillén [coord.], *op. cit.*, p. 26.).

sociales, pero capaz de darles una traducción política".[176] En una frase, aunque se destruyan las formas de intermediación tradicionales (gremios, corporaciones), surgen siempre configuraciones, redes que moldean las acciones de los individuos y que, de paso, contrarrestan el poder estatal.

Sirva a título de ejemplo de la fortaleza de los centros de poder en la sociedad —en perjuicio de la centralización estatal del poder— el caso de las asociaciones de vendedores ambulantes de la ciudad de México. Su estructura y funcionamiento eran, en términos generales, bastante conocidas: las encabezaba casi siempre un líder a quien tocaba, como al señor Monipodio, amparar a los miembros de su "cofradía". A cambio de ese amparo los cofrades pagaban, siguiendo los usos, "almojarifazgo" (cuotas) y obediencia (justo como dice Diego Gambetta que ocurre en las asociaciones mafiosas, organizaciones encargadas de vender protección a sus miembros y clientes ahí donde el Estado ha fracasado en ofrecerla).[177] Los líderes también sacaban partido de la debilidad estructural del aparato estatal mexicano, pues negociaban y pactaban un arreglo mutuamente benéfico con los funcionarios públicos (los alguaciles de *Rinconete y Cortadillo*), para quienes la lealtad hacia determinadas clientelas en aras de su propio ascenso político era "más importante que la noción abstracta del Estado".[178]

[176] Fernando Escalante, "Clientelismo y ciudadanía en México", art. cit., p. 148.

[177] Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia. The Bussines of Private Protection*, Cambridge y Londres, Harvard University Press, 1993, caps. 1-3.

[178] John C. Cross, *Informal Politics. Street Vendors and the State in Mexico City*, Stanford, Stanford University Press, 1998, p. 14.

La organización de Guillermina Rico, líder legendaria de una de las más grandes organizaciones de vendedores ambulantes en la ciudad de México, seguía esa misma pauta. Como otros líderes de distintas organizaciones sociales, Rico se erigió en un cacique urbano que buscaba expandir su área de influencia y engrosar el número de vendedores ambulantes bajo su control. Al tiempo que lo hacía, Rico defendía los intereses de los miembros de su organización,[179] exigiendo de ellos, por supuesto, "impuestos" y obediencia.

La cristalización de las organizaciones de ambulantes se reforzaba por el efecto de dos factores —además de obedecer a una racionalidad económica, desde luego—: la ambivalencia que rodeaba a la legislación urbana, en primer lugar (pues mientras que una ley sanciona sus actividades, otra las prohibe), y, en segundo, la debilidad estructural del aparato administrativo del Estado (su "baja integración estatal", por decirlo de otra manera, lo que significa que los funcionarios estatales "corrompen" las políticas *públicas* para satisfacer intereses *privados* y, sobre todo, no depositan su lealtad "en una agencia impersonal, sino en individuos concretos").[180] Ese

[179] Rico declaró alguna vez: "El PRI no nos ayuda en nada; de hecho, somos nosotros como priistas quienes tenemos que pelear por el PRI. No porque sea priista voy a traer al presidente del PRI para que me ayude, pero como priistas tengo que luchar para que mi gente pueda seguir adelante" (*ibid.*, p. 130). Creer en lo que asentaba Rico sobre el significado de su militancia política y en su retórica del sacrificio es lo de menos. Lo de más es la naturaleza de esa militancia y las formas que asumía en la práctica.

[180] *Ibid.*, p. 230. Es lo que puso de manifiesto la política de esas organizaciones sociales —ese actor colectivo— que, presuntamente, se hallaban inermes frente a las "extensas redes clientelares" y los "mecanismos corporativos" del sistema político mexicano: las organizaciones

estado de cosas permitía a los líderes ambulantes *negociar* o *condicionar* el cumplimiento de las leyes que les prohibían a sus agremiados vender en la vía pública, trabando alianza con funcionarios públicos ávidos de apadrinar, vale decir, proteger, a cualquier asociación de ambulantes para contar con una base de apoyo (tal y como, en *Rinconete y Cortadillo*, el alguacil negocia con su "amigo", el señor Monipodio).[181]

Ahora bien, no es un hecho fortuito —y esto es lo que importa— que la organización de ambulantes de Rico, tal vez la más importante por su tamaño y centralidad, haya sido una de las que más activamente apoyó al PRI y al presidente en turno, atendiendo regularmente a los mítines partidistas y respaldando constantemente a Carlos Salinas.[182] Se trataba de una estrategia basada en la reciprocidad: a cambio de ese apoyo, indispensable para el presidente, se toleraba la actividad, teóricamente ilegal, que ejercían Rico y sus seguidores: el ambulantaje. Un *quid pro quo* que consistía en intercambiar respaldo político —de Rico y sus cofrades— como moneda de pago por el respeto —del presidente y el resto del aparato administrativo— a un sistema informal de derechos.

La multiplicación de grupos, sindicatos y clientelas per-

de vendedores ambulantes. En una situación paradójica, los ambulantes han sabido utilizar tales "mecanismos" y "redes" en su favor para resistir las políticas destinadas a su control político. "Los propios mecanismos mediante los cuales el aparato político ha intentado cooptar a los vendedores ambulantes han dado a éstos, especialmente a sus líderes, la posibilidad de frustrar los intentos de los funcionarios por controlarlos" (*ibid.*, p. 225).

[181] *Ibid.*, *passim.*

[182] Por no hablar del hecho, sin duda revelador, de que bajo convocatoria de Carlos Salinas la propia Rico asistió a la residencia presidencial en más de una ocasión.

mitía que ninguno de ellos fuera, por sí solo, imprescindible. De ahí que el presidente retuviera siempre su autoridad; además de que todos eran, en algo, ilegales, ninguno en particular era indispensable. Sobre todo, ningún líder personal parecía insustituible.

No deja de ser útil subrayar que las disposiciones del aparato político y administrativo exigían a los ambulantes, como medida para controlarlos, formar una asociación y designar un líder para ganar reconocimiento como interlocutores legítimos frente a la autoridad. Paradójicamente, ese dispositivo de control aherrojaba al Estado y al presidente con una camisa de fuerza y los exponía a la presión del liderazgo de los grupos de ambulantes.

Como la figura del *broker*, el líder ambulante se erigía en un mediador entre el aparato estatal y las redes de asociaciones ambulantes, y, al no poseer un poder independiente, tendían a velar por que ninguna de las partes acumulase la totalidad del poder; de lo contrario, su mediación se hacía prescindible.

> Tenemos, entonces —si aceptamos estas premisas—, que la existencia y proliferación de caciques-intermediarios indican que [...] el Estado [no ha] logrado una alta centralización de poder. En este mismo contexto habría que entender la actuación de los sectores del partido oficial y los aparatos de reforma agraria, así como la de los numerosísimos organismos burocráticos localizados que tratan de "racionalizar" el comportamiento de la población en ciertos aspectos, a cambio de beneficios determinados.[183]

[183] Guillermo de la Peña, "Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas", en Jorge Padua y Alain Vanneph (coords.), *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México-Centre d'Études Mexicaines et Centraméricaines, 1986, p. 33.

La proliferación de los intermediarios es síntoma inequívoco de que la centralización del poder no es un hecho consumado. Y es que el Estado, mediante sus órganos administrativos y bajo ciertas condiciones jurídicas, no puede regular, administrar y gestionar todos los conflictos que se generan en la sociedad. Llegado el momento, las formas intermedias de organización política se adelantan al proceso y lo desbordan. Y es cosa regular que, dondequiera que exista, el personal intermediario conquiste un margen propio de maniobra, el cual constituye el verdadero terreno de los enfrentamientos políticos, lejos de los partidos políticos y otras instituciones.[184]

Ahora bien, estos argumentos arrojan luz sobre las limitaciones que enfrentaron —y aún enfrentan— el Estado (y sus gobiernos) para impulsar sus políticas públicas: "Una limitación es la fortaleza y la organización de ciertos grupos en la sociedad civil, opuestos a las políticas gubernamentales. Pero otras limitaciones son internas y tienen que ver con la

[184] *Loc. cit.* "En el proceso de *distribución de los diferenciales de poder*, apunta José Carlos Hesles, se reproducen ciertas autoridades, representativas de entidades colectivas diferenciadas; dadas sus posiciones en el entramado de la sociedad, éstas realizan funciones que son directrices en la vida política. En otras palabras, al conseguir un equilibrio en los diferenciales de poder entre los actores y sus posiciones en el entramado político, el intermediario se encuentra en una situación de poder y en posibilidades de ampliar sus ventajas y márgenes de acción. Desde su posición, el político tiene el poder de influir en actores rivales y aliados. Son *agentes de la distribución de poder* tanto el *leader* del partido, el *election agent*, el *boss* o el cacique. Las redes de intermediación se desarrollan a contracorriente de los supuestos de acción política demasiado generales" (José Carlos Hesles, *op. cit., loc. cit.*).

debilidad de la propia administración del Estado, lo que he llamado 'baja integración estatal'".[185]

La moraleja es clara: el presidente no siempre ejercía una dominación vertical y absoluta sobre la sociedad; había también negociaciones, componendas, regateos y alianzas que se desarrollaban fuera de los partidos, el Congreso y otras instituciones. Al no haber desaparecido los poderes sociales intermedios, esos pequeños imperios sociales que menciona De Jouvenel, no le era posible al presidente (y, por tanto, al Estado) imponer algo remotamente cercano a un poder absoluto.

Si reparamos en la existencia de una trama política informal, veremos que un segmento de la sociedad mexicana es combativa, pertinaz, cuando ve amenazado su sistema informal de derechos —comerciar en la vía pública en este caso— y así lo manifiesta, negociando el cumplimiento de la ley, pervirtiendo el funcionamiento de las instituciones o, simplemente, invadiendo espacios teóricamente públicos.

Las organizaciones de la sociedad mexicana no eran asociaciones cívicas como las que imaginaba Tocqueville: escuelas en el arte de gobierno. Eran bastiones sociales que el "ácido estatal" no podía disolver, que ponían trabas a la concentración del poder. Eran organizaciones muy poco instructivas en términos cívicos, pero igualmente efectivas para negociar el poder.

La conclusión más obvia que puede extraerse de todo lo anterior es que el presidente de México

> de ningún modo ha carecido de desafíos, ni ha tenido una capacidad políticamente garantizada para imponer su voluntad en

[185] John C. Cross, *op. cit.*, p. 225.

> todas las situaciones. La capacidad del presidente para impulsar ciertas políticas ha dependido de las fuerzas sociales y de clase aliadas a él y contrarias a él, y del poder institucional que las fuerzas opositoras o aliadas han podido ejercer en apoyo de sus propias posturas políticas.[186]

El presidente, pues, no podía prescindir de las "fuerzas sociales", pues en ellas descansaba su poder.

La otra legitimidad

Si el presidente en México estaba muy lejos de ser la autoridad omnipotente que propone el mito de la presidencia todopoderosa, tenía entonces que conseguir el apoyo político necesario para gobernar. Es bien sabido que la legitimidad del Estado y los presidentes posrevolucionarios no pasaba por los comicios electorales ni el recuento de los votos, aunque éstos tuvieran su importancia. ¿De qué cantera, entonces, se explotaba esa legitimidad?

La respuesta es que el presidente "compraba" el respaldo político de ciertos grupos organizados, lo intercambiaba por prebendas políticas y prestaciones sociales. Lo que había era una estructura de la reciprocidad en la que circulaban, hacia la presidencia, apoyo político y, hacia los distintos grupos sociales, algún tipo de beneficio económico o político. Habrá que verlo con detalle.

A Carl Schmitt le debemos la más lucida exposición sobre

[186] Diane Davis, *El Leviatán urbano. La Ciudad de México en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 454.

el concepto de lo político y la quintaesencia de la política, el conflicto:[187] justamente lo que el sistema político mexicano, a pesar de reconocer la diversidad de intereses inherente a la sociedad, estigmatizaba como un elemento nocivo para la estabilidad institucional y la integridad nacional. En lugar de reconocer la fecundidad del conflicto y su encarnación institucional bajo la forma de una oposición partidista, el Estado en México se dio a la tarea de suprimirlo y, como correlato, de desconocer precisamente a las instituciones cuyo propósito, en otras sociedades occidentales, es regularlo: los partidos políticos.

El Estado se atribuyó entonces la representación de las mayorías y asumió, además, la tarea de encauzar, sin la mediación de los partidos, los conflictos políticos, marcando así su actuación con tintes antiliberales. En palabras más claras, el Estado "representaba el interés general, era una referencia común y también pretendía absorber los conflictos y armonizar las relaciones entre los diferentes grupos políticos. Al hacerlo usurpó las funciones normales de los partidos".[188]

Aclaro que esa usurpación no convertía al Estado en una entidad monolítica: para gestionar el conflicto, la *elite* polí-

[187] "Un conflicto extremo —dice Schmitt— sólo puede ser resuelto por los propios implicados; en rigor, sólo cada uno de ellos puede decidir por sí mismo si la alteridad del extraño representa en el conflicto concreto y actual la negación del propio modo de existencia y en consecuencia si hay que rechazarlo o combatirlo para preservar la propia forma esencial de vida" (Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, versión de Rafael Agapito, Madrid, Alianza, 1998 [1932], p. 57).

[188] Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 57.

tica nacional actuaba por medio de agrupaciones de políticos que, encabezadas por un líder específico, se disputaban el poder.[189] La competencia política enfrentaba entonces a *grupos políticos,* remedos en pequeña escala de los partidos políticos. Para los políticos mexicanos, explica Rogelio Hernández,

> la necesidad de formar un grupo surge, como los partidos, en un sentido más amplio, como un medio racional, y a sus ojos el más adecuado, de buscar el poder y [...] de competir por él. [...] Al igual que la forma institucional de un partido, pero sin el requisito de diseñar normas formales de conducta y jerarquías de autoridad, los grupos cumplen sus funciones políticas en un medio dominado por un partido hegemónico.[190]

Al arrogarse la responsabilidad de canalizar el conflicto político o, por expresarlo de otra manera, al entregarse a una búsqueda de la unanimidad política, el Estado relativizó la legitimidad política otorgada por las elecciones.[191]

[189] Una versión muy difundida de los grupos los considera sinónimo de las camarillas: organismos cerrados con reglas de subordinación que imponen disciplina ciega. Rogelio Hernández se ha encargado de mostrar la poca precisión de esa imagen. Véase su libro *Amistades, compromisos y lealtades: líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993,* México, El Colegio de México, 1998, pp. 27-30.

[190] *Ibid.*, p. 32. No es incompatible la existencia de partidos y grupos políticos. Pueden coexistir, pero los últimos adquieren una mayor importancia en un sistema de partido hegemónico.

[191] Cuya función en algunos regímenes, ya se sabe, no es necesariamente la de legitimar al poder. Según Guy Hermet, en un sistema político no competitivo o seudocompetitivo, las consultas electorales pueden jugar, además de un papel legitimador (nacional e internacional), un papel educativo o anestesiante (frente a la población), un papel co-

En pos de la unanimidad, instalado como orientador único del conflicto y reacio a aceptar el "artificio" electoral como mecanismo de legitimación del poder, así se encontraba el Estado en pleno periodo posrevolucionario. Hay varias razones para explicarlo, pero aquí apunto una a título de especulación: la sociedad mexicana no era una sociedad individualista en el sentido moderno de ese término.

El individualismo moderno,[192] entendido el individuo no en el sentido de un sujeto *empírico*, sino en el de un ser *moral*, independiente, autónomo y, por tanto, esencialmente no social (tal y como lo concibe, por ejemplo, el pensamiento liberal),[193] da impulso en una de sus vertientes a la participación (individual) en elecciones libres. Cuando se piensa al hombre en esos términos, como un ser autónomo, depositario de razón, independiente de todo vínculo social y político, y liberado de las ligaduras que antaño le sujetaban inevitablemente a asociaciones involuntarias, los principios sobre los cuales se constituyen el Estado y la sociedad deben extraerse de las propiedades y cualidades inherentes al hombre —al individuo— considerado como ser autónomo, ya

---

municativo o, finalmente, un papel de compromiso o intimidación hacia alguna de las camarillas dirigentes (Guy Hermet , "Las elecciones en los regímenes autoritarios", en Guy Hermet, Alain Rouquié y Juan J. Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, trad. Diana I. Galak, México, Fondo de Cultura Económica, p. 22).

[192] "Donde el Individuo es valor supremo hablaré de individualismo: en el caso opuesto, en el que el valor reside en la sociedad como un todo, hablaré de holismo" (Louis Dumont, *Ensayos sobre el individualismo*, trad. Rafael Tusón Calatayud, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 37).

[193] *Ibid.*, p. 75.

no de un orden natural divino o tradicional. Aparece entonces la figura del "contrato social" —con variantes en cada caso, es el argumento de Hobbes, Locke, Rousseau y otros— y entonces "se supone que entramos en la sociedad como en una asociación voluntaria cualquiera".[194]

Dos corolarios[195] se desprenden del hecho de que el individuo —el contratante— sea considerado como un ser racional independiente y, en consecuencia, el mejor juez de sus propios sus deseos y preferencias. Primero, que el gobierno debe basarse en un consentimiento, otorgado *individualmente*[196] por sus ciudadanos, de donde resulta que toda autoridad o *legitimidad* procederá de ese consentimiento. Segundo, que la representación política asume formas *representativas* o *demográficas*; no estamentales, de funciones o de clases sociales, sino de intereses individuales. En este sentido, el individualismo destaca "con renovado vigor, en su ideología, el concepto de representación de individuos, con preferencia a la representación de categorías, órdenes o 'intereses'. En su política, [...] la fuente de acción [es] el individuo racional, independiente".[197] Estas dos ideas encuentran, por supuesto, un asidero empírico bien definido: la participación de los ciudadanos en elecciones libres.[198] En

[194] *Ibid.*, p. 88.

[195] Ambos extraídos de Steven Lukes, *El individualismo*, trad. José Luis Álvarez, Barcelona, Península, 1975, p. 101.

[196] La diferencia entre las teorías medieval y moderna del consenso radica precisamente en el elemento individualista de la segunda, en contraste con el carácter orgánico de la primera.

[197] Samuel Beer, *Modern British Politics*, Londres [s.e.], 1965, p. 34. Citado por Lukes, *op. cit.*, p. 105.

[198] *Ibid.*, p. 103.

una palabra, la legitimidad descansa en el consentimiento público que se escruta mediante el mecanismo electoral.[199]

Dicho sea entre paréntesis, es también la existencia de individuos, tal y como los hemos concebido hasta ahora, lo que requiere una sociedad para ser *civil*.[200] Por eso es atinada

[199] Son todos estos rasgos los que caracterizan a las instituciones de las democracias liberales o de la poliarquía, donde ciertas garantías institucionales, tales como las libertades de asociación, de expresión, de voto; las elecciones libres e imparciales; el derecho de los líderes políticos a competir por el voto; las instituciones que garantizan que la política gubernamental dependerá de los votos y demás formas de expresar las preferencias, etc., constituyen *los* mecanismos para distribuir y acotar al poder (Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, trad. Julia Moreno San Martín, México, Red Editorial Iberoamericana, 1983, p. 15). El individualismo le da sustento al gobierno representativo, aquél donde, siguiendo los términos de Bernard Manin, los gobernantes son designados mediante elecciones celebradas a intervalos regulares y conservan, en sus decisiones, cierta independencia *vis-à-vis* la voluntad de sus electores; los gobernados, por su parte, pueden expresar sus opiniones y su voluntad política sin que éstas se sometan al control de los gobernantes; finalmente, las decisiones públicas son sometidas a la prueba de la discusión (Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, París, Flammarion, 1996, pp. 17-18).

[200] Para una explicación de la ausencia o presencia de la sociedad civil a partir de un modelo de desarrollo histórico véase Alberto J. Olvera, "Los modos de la recuperación contemporánea de la idea de la sociedad civil", en Alberto J. Olvera (coord.), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 1999, p. 41. Olvera afirma que Weber atribuyó la modernidad de Occidente a la combinación de la racionalización de la ética protestante en el contexto de una relativa tolerancia religiosa, el desarrollo de la ciencia y la separación entre el Estado, el mercado y la sociedad. Pero, sobre todo, la modernidad en el esquema weberiano, sigue Olvera, consiste en el desarrollo de la capacidad humana para intervenir en los procesos cognoscitivos, culturales y morales en forma reflexiva.

la prevención que hace Edward Shils: "no todas las sociedades han sido sociedades civiles",[201] sino sólo aquellas que congregan a individuos u "hombres modulares", como los ha llamado Ernest Gellner,[202] que son, en trazos bastante generales, los mismos que describe Max Weber: hombres cuya vida es guiada por una constante reflexión, por "un método sistemático de conducta racional" que los sustrae del poder de los apetitos irracionales. Dicho con otras palabras, se trata de la primacía de la voluntad planificada y la sujeción de las acciones a un permanente autocontrol.[203] Las consecuencias políticas de la *modularidad* (Gellner) son las que aquí importa subrayar. Algo se dijo de ellas un poco más arriba, pero vuelve a ser útil tocarlas ahora:

> El hombre modular es capaz de participar en asociaciones e instituciones, sin que sean totales, multidimensionales, [...]. El hombre modular puede participar en una asociación limitada con un objeto específico, *ad hoc* [...]. Puede abandonar una asociación cuando no esté de acuerdo con su política sin que se le acuse de traición [...]. Esto es lo que hace la sociedad civil: la constitución de vínculos eficaces pero flexibles, específicos e instrumentales.)[204]

[201] Edward Shils, "The Virtue of Civil Society", *Government and Opposition*, núm. 1, 199?, p. 7.

[202] Ernest Gellner, *Condiciones de la libertad. La sociedad civil y sus rivales*, trad. Carles Salazar, Barcelona, Paidós, 1996.

[203] Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, trad. Luis Legaz Lacambra, Madrid, Sarpe, 1984, *passim*.

[204] Gellner, *op. cit.*, p. 99.

Insisto: muy poco de todo esto ocurría en México. El gobierno no se fundaba en un consentimiento otorgado individualmente por sus ciudadanos ni la legitimidad procedía de ese consentimiento. Es decir, la representación política no asumía formas individualistas; para obtener el consenso político sin someterse a la prueba y sanción de elecciones competitivas, la legitimidad presidencial se extrajo no de las urnas del voto, sino del erario público; de los beneficios *particulares, exclusivos,* que las decisiones presidenciales dispensaban a diversos grupos de interés, con cargo al rubro "gasto público".

La naturaleza de ese proceso de legitimación trastocó el equilibrio de la *res publica,* pues obligó al presidente "todopoderoso" a confeccionar leyes y políticas a la medida de las utilidades *particulares* de los diversos demandantes, quienes erigieron la presión o la amenaza en pauta de relación exitosa con el gobierno en general, y con el primer mandatario en particular.[205]

Así lo ve Luis F. Aguilar:

> La presidencia omnímoda es una fantasía, si se atiende a los condicionamientos nacionales [...] de sus decisiones. Sin embargo, su capacidad de satisfacer las demandas provenientes de diversos grupos (especialmente aquellos organizados corporativamente) ha sido uno de los instrumentos clave para lograr el consenso político. La provisión gubernamental de bienes y servicios a los demandantes, necesitados o no, fue durante el desa-

[205] Luis F. Aguilar, "Estudio introductorio" a su compilación *El estudio de las políticas públicas,* México, Miguel Ángel Porrúa, 1996 (Antologías de Política Pública, 1), p. 23.

> rrollo estabilizador el criterio fundamental de legitimidad: legitimidad por gestión más que por elección ciudadana.[206]

La presidencia omnímoda es, en efecto, una fantasía. Una fantasía de buró que escamotea el hecho fundamental de que el consenso político de la "continuidad posrevolucionaria" se había centrado en la gestión pública —no en las elecciones públicas—, cuyo "modelo" de transacción consistía en otorgar a ciertos demandantes (actores sociales, como empresarios o sindicatos) una amplia gama de bienes, servicios y otras facilidades de naturaleza económica a cambio de apoyo político. Ese "mercado político" formó "coaliciones distributivas" que *condicionaban* su comportamiento político a la capacidad del Estado y del presidente para dispensar prestaciones sociales o privilegios políticos. No hay aquí una obediencia ciega o un dominio absoluto, sino, inconfundible, el más elemental mecanismo de la reciprocidad.

Dentro de esas coaliciones distributivas se cuenta, por ejemplo, la red de organizaciones que controlaba la operación de la seguridad y la política sociales. Dicha red, integrada por organismos tales como la CTM, el SNTE y varios sindicatos de burócratas afiliados a la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE), colonizó el aparato administrativo en los campos de educación, salud y seguridad social. Y a medida que los sindicatos y sus líderes aumentaron su control sobre los organismos de ese aparato, "se fue reduciendo

[206] Luis F. Aguilar, "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 61.

paulatinamente la autonomía que habían tenido los presidentes en el manejo del sector social".[207] Entonces se definieron los términos de una

> *transacción* básica entre la Presidencia de la República y las organizaciones del movimiento obrero oficial mediante la cual los grandes sindicatos corporativos garantizaron el control de las demandas de empleados y burócratas a cambio de espacios de representación política y un margen significativo de discrecionalidad en la operación de las instituciones del sector social.[208]

Lo que había entre ambas parte era, insisto, un voto de reciprocidad.

Del carácter de ese "mercado político" mencionado antes se deriva también la incesante y hasta obsesiva búsqueda del régimen y del presidente por asegurar la unanimidad política en la sociedad, otro de cuyos efectos (como las vacilacio-

[207] Guillermo Trejo y Claudio Jones, "La política social bajo un nuevo modelo económico: dilemas políticos de una reforma pendiente", en Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio (coords.), *México en el umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio*, México, Centro de Investigaciones para el Desarrollo-Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 115-116. La relación entre el presidente y los sindicatos del sector social no ha sido la misma a lo largo de la historia. En la década de los cuarenta y todavía hasta bien entrada la década siguiente, los presidentes mantuvieron un extenso control sobre las negociaciones que establecían las condiciones de la prestación de servicios sociales como la educación. Sin embargo, al cerrar la década de los cincuenta y en adelante —al menos hasta 1982—, tras una gran expansión de la economía nacional, se registró un crecimiento notable del sector social tanto en dimensiones como en alcance y, sobre todo, en términos de poder.

[208] *Ibid.*, p. 104. Cursivas mías.

nes, fluctuaciones y apuros de las políticas presidenciales) Raymond Vernon ha retratado con claridad meridiana:

> Los presidentes de México han sido metidos gradualmente —o se han metido ellos mismos— en una camisa de fuerza política. Evitando las técnicas de represión o terror, se han esforzado, sin embargo, por mantener la apariencia de *unanimidad.* [...] Por tanto, en sentido real, *la fuerza del presidente de México es un espejismo.* Verdad es que no tiene que preocuparse por tropezar con un Congreso recalcitrante, ser obstaculizado por un ministro obstinado, o ser declarado incompetente por una independiente corte de justicia. [...] Pero en su incesante esfuerzo por lograr la *unanimidad* [...] está ligado a un curso de acción zigzagueante y vacilante, cuando no blandamente neutral.[209]

La fuerza del presidente era un espejismo, dice Vernon: una ilusión de la imaginación. Porque se desvanecería apenas escondido el surtidor de las recompensas presidenciales. Dado el carácter condicional y oportunista de su relación con estos grupos sociales, los pilares sobre los cuales descansaba el poder presidencial —y en una perspectiva más amplia, el edificio revolucionario entero— se vendrían para abajo una vez desvanecida la habilidad del presidente para premiar la "subordinación" de dichos grupos.

Por eso acaso sea exagerada, pero no disparatada, la idea de la presidencia mexicana como "una presidencia débil, por cuanto su fuerza está basada en una coalición política floja,

[209] Raymond Vernon, "El dilema de México" en Leopoldo Solis (comp.), *La economía mexicana,* II. Política y desarrollo, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 585.

el PRI, que se caracteriza por la heterogeneidad de sus fuerzas y la naturaleza inmediata y particularista de sus intereses. El presidente es rehén de los diferentes grupos de interés que componen al partido".[210]

Si los instrumentos y los espacios que esos grupos privilegiaban para presionarlo —con efectividad, por cierto— tenían poco que ver con las instituciones que, *de jure*, sirven al propósito de organizar y comunicar las demandas sociales, ello tenía su razón de ser en la debilidad *de facto* de dichas instituciones. La presión "corporativa", ciertamente, no se ejercía al momento de elaborar textos legislativos y políticas públicas. Pero entre "la aprobación de la legislación y su implementación real se abre una arena política enteramente diferente que, a pesar de su informalidad y su particularismo, [ejercía] un gran efecto sobre la ejecución de las políticas".[211] En esa "arena política", frente a distintos actores, el presidente negociaba, regateaba, sumaba y perdía aliados y, al final del trance, alcanzaba o garantizaba los acuerdos políticos.

Así pues, buena parte de las demandas individuales y aun de las demandas de grupo en los países como México "alcanzaban" al sistema político no antes de que las leyes fueran aprobadas, sino durante la fase de su implementación;[212] no

[210] Luis F. Aguilar, "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", art. cit., pp. 58-63.

[211] James Scott, *op. cit.*, p. 23.

[212] Entendida así, la corrupción puede ser vista como un sistema político informal: "Mientras que los manifiestos partidistas, la legislación general y las declaraciones de política son la fachada formal de la estructura política, la corrupción contrasta de manera notable con estas características, formando en sí misma un sistema político informal" (*ibid.*, p. 2).

en la fase de los insumos (*input*) sobre el legislador, en la que se configuraba el campo político, sino en la del producto (*output*), sobre quienes se ejecutan las leyes.[213] Lo que resulta claro es que mientras en unos estados la política era "un preludio al proceso de toma de decisiones (tal como el de la votación en el Congreso), rutinario y liberado al máximo de la posibilidad de reordenar el mundo conceptual en el que toma parte, en otros, como el mexicano, los procesos de decisiones estaban "politizados hasta el final".[214] Y la evidencia, sobre ello volveré en breve, es abundante: retraso en el pasado de reformas vitales del sistema por el hecho de que afectaban los intereses de aliados; políticas presidenciales que se distorsionaron o suavizaron, porque de inmediato perdían su base de apoyo; frecuentes brechas entre *policy initiation* y *policy implementation*, etc. En suma, el presidente siempre fue fuerte en el momento de decidir (hacerse aprobar por el Legislativo) leyes, políticas y presupuestos, pero débil en el momento de llevarlos a la práctica y a efecto, proceso en el que intervienen dependencias, organizaciones y líderes que distorsionan los objetivos y tiempos de las políticas.[215]

Aunque el centro de gravedad del consenso político no descansaba en los mecanismos electorales, las instituciones

[213] Por eso es habitual que ciertos *western scholars*, acostumbrados a estudiar la política con anteojeras que han sido fabricadas para mirar sus países de origen, pierdan de vista ciertas expresiones de activismo político.

[214] Douglas Chalmers, *Changing Latin America: New Interpretations of its Politics and Society*, Nueva York, Columbia, 1972, p. 26.

[215] Luis F. Aguilar, "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", art. cit, p. 58.

representativas no se convertían en piezas de ornamento, inútiles en el entramado institucional. La cámara baja, por ejemplo, daba cabida a los "sectores" —obrero, campesino y popular—[216] que configuraban al PRI y que aglutinaban a un nutrido contingente de organizaciones sociales. En efecto, desde finales de la década de los cuarenta hasta promediar los años ochenta, la elección de representantes a las cámaras se guiaba en una buena parte por el criterio de asignar determinadas cuotas en la distribución de candidaturas a los sectores del PRI, un indiscutible principio tácito de representación corporativa o funcional.[217] Los representantes de los grupos sociales vinculados con los sectores del PRI "gestionaban la solución de sus problemas grupales o la satisfacción de algunas de sus demandas sociales",[218] aunque coexistía con estos líderes sociales un tipo de representante, generalmente salido del sector popular, cuya función era apuntalar la política presidencial. En breve, lo que había era una solución de compromiso entre el principio de representación clásico (individualista) y el mecanismo de representación

[216] Sobre los tres sectores del partido véase Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado mexicano (1928-1945)*, México, Siglo XXI-Secretaría de Educación Pública, 1986.

[217] Guadalupe Pacheco Méndez y Juan Reyes del Campillo, "La estructura sectorial del PRI y las elecciones federales de diputados, 1979-1988", *Sociológica*, núm. 11, septiembre-diciembre de 1989, pp. 60-61. En números gruesos, entre 1979 y 1988 el sector popular acaparó 60% de las 300 candidaturas uninominales de la cámara de diputados, el sector obrero, 25% y el campesino, 15% (*Ibid.*, p. 63). La mayor parte de los distritos estaba asignada de manera fija a la influencia de alguno de los tres sectores del PRI.

[218] *Ibid.*, p. 60.

funcional: la política de ciudadanos se combinaba con la política de las corporaciones.[219]

Pero retomo la idea sobre el carácter condicional y oportunista de la relación entre el presidente y los distintos grupos sociales. La naturaleza de esa relación, se dijo antes, implica que el poderío presidencial se derrumbaría apenas se desvaneciera la capacidad presidencial para recompensar la obediencia de ciertos grupos de interés dispersos en la sociedad. Eso fue lo que ocurrió como consecuencia de la crisis fiscal del Estado en 1982, las subsecuentes políticas de ajuste y la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo.[220] La nueva pauta de desarrollo económico (que pasó de un modelo de economía autocontenida a un modelo de productividad y competencia abierta) comportó el desbarajuste del esquema político posrevolucionario: se alteraron las expectativas de los demandantes y receptores de los bienes y

[219] Guadalupe Pacheco Méndez y Juan Reyes del Campillo, "La distribución de candidaturas a diputados en el PRI (1979-1985)", *Argumentos*, núm. 2, octubre-diciembre de 1987, p. 49. Como es bien conocido, la representatividad obrera en las cámaras comenzó a declinar en la década de los ochenta. Si en 1940 dicho sector contaba con 25 diputaciones de 170 totales, y entre 1979 y 1982 —el periodo de mayor representatividad obrera—, con 86 de 404 escaños, 18 años después la presencia de los obreros bajó en más de 50%; en el periodo 1997-2000 tan sólo 41 legisladores, de 500, representaban a los trabajadores ("Una hegemonía que se desvanece", *Enfoque*, 30 de abril de 2000, p. 9).

[220] Me refiero, primero, a las políticas de ajuste y estabilización económica y, después, a las políticas de liberalización y apertura económica. Sobre ellas véase Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1954-1990*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1996, pp. 118-190 y Leopoldo Solis, *Evolución de la economía mexicana*, México, El Colegio Nacional, 1999, pp. 325-375.

servicios, se levantaron resistencias silenciosas y estrepitosas dentro y fuera del PRI, se desfondó la coalición política priista tradicional y se redujo el margen de maniobra presidencial para llevar a buen término las políticas y reformas gubernamentales.[221]

Pero al desmoronamiento del esquema posrevolucionario le sucedió la construcción de un nuevo esquema legitimador, distinto al anterior aunque basado también en la reciprocidad. Con base en una política social que se vinculaba casi exclusivamente al presidente —marginando a Estado y municipios—, el salinismo desechó las modalidades de política social ya ensayadas por los gobiernos anteriores y concilió las políticas de ajuste y el gasto social. El objetivo era "ganar la legitimidad que el voto le había regateado", para lo que se entregaría a la "búsqueda de consenso a cambio de apoyos".[222] Pero como el gobierno no se cubriría, por necesidad y por convicción, bajo el manto legitimador de la tradición posrevolucionaria, se hizo necesario

[221] Las reformas incluyen: precios reales de los servicios públicos, imposición fiscal con mayor universo y mayor contribución, descenso de las oportunidades de empleo público, eliminación de subsidios, disminución del gasto social, contención del salario, altas tasas de interés, devaluación de la moneda, privatizaciones, desregulación, contratación y concesión de servicios públicos a particulares, reconocimiento de derechos de propiedad en el campo y economía abierta a la competencia extranjera. Los cambios de los ochenta alteraron también las concepciones políticas y económicas heredadas de la Revolución mexicana.

[222] María del Carmen Pardo, "La política social como dádiva del presidente", *Foro Internacional*, 143-144 (1996), p. 300.

> [...] remodelar su coalición de apoyos y establecer lazos con nuevos aliados. Esta nueva coalición excluiría a los viejos miembros, empleados del sector público, ejidatarios, la clase obrera tradicional, empresarios protegidos por la égida estatal que producían para el mercado doméstico [...]. En el viraje de la sustitución de importaciones a la economía de mercado, la *elite* estatal se enfrenta a viejas coaliciones establecidas y sus potenciales aliados (aquellos grupos que se beneficiarán de las nuevas reformas) aún no están plenamente consolidados.[223]

Cambiaron los aliados —o mejor dicho, los aliados "tradicionales" perdieron peso y representatividad, obligando al presidente a "encuadrar" políticamente a una parte considerable de la población que, por razones variadas, no había tenido cabida en las alianzas previas—, pero el principio de legitimación permaneció inalterado. La naturaleza del orden político se centraba en la reciprocidad y el presidente buscaba (porque lo necesitaba) el respaldo de nuevas coaliciones políticas.

El régimen posrevolucionario y cada uno de sus presidentes en turno menospreciaban la legitimidad política emanada de los mecanismos electorales, pero ese desprecio no los obligaba a buscar formas alternativas de legitimación. El presidente articulaba el consenso político a partir de sus negociaciones con determinados grupos políticos y no podía imponer un dominio absoluto.

[223] Denisse Dresser, "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", *El Cotidiano*, julio-agosto de 1982, pp. 50 y 54, citado por *ibid.*, p. 303.

Las políticas públicas

No sobra insistir en el hecho indudable de que en el pasado un número importante de reformas vitales para el sistema político y económico se postergaron, suavizaron o cancelaron por el hecho de que afectaban los intereses de aliados del presidente y su coalición política. En efecto, en más de una ocasión el presidente respaldó o impulsó políticas que a la postre, en un mar de circunstancias adversas, se quedaron al pairo, desembocaron en mal puerto o, en definitiva, naufragaron. En el historial de las decisiones presidenciales hubo políticas contundentes, oportunas, exitosas, pero las hubo también que abortaron a medio camino, que se afianzaron sólo a medias y tardíamente o que en el balance final resultaron pírricas, se desvanecieron a medio camino o rotundamente fracasaron. Veámoslo en un algunos casos, de manera breve y casi de refilón.

Dice Ernest Gellner que "en la base del orden social moderno está ya no el verdugo, sino el profesor. El símbolo y principal herramienta del poder del Estado no es ya la guillotina, sino el (y nunca mejor dicho) *doctorat d'état.* Actualmente es más importante el monopolio de la legítima educación que el de la legítima violencia".[224] No es exagerado, creo, darle la razón a Gellner y ver en la educación un "símbolo" y una "herramienta de poder".

Precisamente lo que muestra el caso de las políticas educativas en México es la incapacidad del Estado y de la insti-

[224] Ernest Gellner, *Naciones y nacionalismo*, trad. Javier Setó, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial, 1991, p. 52.

tución presidencial para imponer a rajatabla sus disposiciones y para utilizar esa básica "herramienta de poder" que es la educación. Considérese, a título de ejemplo, la reforma educativa que el régimen de Adolfo López Mateos intentó introducir entre 1959 y 1963, y que tocaba al régimen de libros de texto gratuito.[225] Hasta la década de los cincuenta, la política educativa de los gobiernos posrevolucionarios dejaba a quienes tenían la posibilidad de costear una educación privada para sus hijos la libertad para hacerlo, y con ella un amplio margen de autonomía para definir el contenido y los criterios educativos. Adolfo López Mateos, sin embargo, se dio a la tarea de acotar ese margen y, para conseguirlo, proponía extender el uso de los libros de texto oficiales a todas las primarias del país, *incluidas las particulares*.[226] Parecía ésta una reforma asequible, pero resultó ser todo lo contrario. Casi nadie alcanzó a barruntar la polémica que generaría y los obstáculos que la precederían.

[225] Sobre el tema: Soledad Loaeza, *Clases medias y política en México. La querella escolar, 1959-1963*, México, El Colegio de México, 1988.

[226] Con ese objeto, la Comisión Nacional Revisora de Libros de Texto y de Consulta publicó en todos los periódicos una lista de los textos autorizados para el año escolar de 1960. Los libros que distribuiría la Comisión Nacional de Libros de Texto (Conalit) —creada para definir las características de los libros de texto gratuitos y, por extensión, para intervenir en la definición de los programas y en la orientación de la educación— para algunos grados de la primaria serían —y esto es lo esencial— libros de texto únicos, utilizados en todas las escuelas. Además, según se dio a conocer más tarde por la SEP, los maestros no podían exigir a los escolares ningún libro distinto de los consignados en las listas arriba mencionadas. Fue entonces cuando aparecieron las primeras manifestaciones de inconformidad.

Vinieron éstos de dos flancos: por un lado, de los autores de libros de texto comerciales y las escuelas privadas, representantes ambos de grupos empresariales, de clase media (los más activos) y de obreros calificados (Unión Nacional de Padres de Familia y el PAN); y, por el otro, de la Iglesia. El objetivo de esta coalición era bastante limitado, puesto que se proponía *defender el régimen de excepción* de las escuelas particulares: el derecho al privilegio de elegir (y vender) un material educativo de la calidad, la orientación y los contenidos que no necesariamente tendrían los libros oficiales, elaborados bajo criterios dudosos, según los opositores a la reforma. En una palabra, lo que reivindicaba esta coalición era el derecho de intervenir en la definición de los contenidos de la enseñanza. No es de extrañar entonces que rechazara enfáticamente la reforma.

Además de que se organizaron manifestaciones públicas en su contra, se desató en periódicos de circulación nacional una andanada de desplegados que ponían en tela de duda la bondad de la política lopezmateista.[227] La movilización de los opositores, que no puedo reseñar aquí con detalle, resultó ser bastante efectiva. Tanto así que consiguió relajar la condición de obligatoriedad con la que había nacido la política de los libros de texto, lo que dejó de implicar que los

[227] En todos condenaban las acciones de los funcionarios de la SEP que, *motu proprio*, según decían los desplegados —dirigidos, por supuesto, al presidente—, habían dado al traste con la libertad de enseñanza mediante la imposición. Uno de los desplegados más interesantes apareció en 1960 y "partía del supuesto de que el presidente era un gobernante justo, benévolo y *todopoderoso* que, sin embargo, podía haber sido engañado por sus subordinados. [Y] demandaba la intervención del presidente de la República para que se *restaure el derecho* a la libre elección de los métodos pedagógicos" (*ibid.*, pp. 225 y 226).

libros serían únicos o exclusivos (los padres de familia con recursos podrían comprar libros de texto "complementarios" para sus hijos, siempre y cuando fueran autorizados por la Secretaría de Educación Pública).[228] Dicho de una manera más directa, el presidente faltó a su propósito inicial de imponer la obligatoriedad de las obras escolares oficiales, y era de esperarse. Al final, ante las resistencias y la protesta de opositores, la política se vino abajo al menos en parte.

La decisión de Adolfo López Mateos careció de una buena dosis de sensibilidad política, como después se vio, pues ni siquiera consideró la posibilidad de consultar al público sobre la reforma educativa para hacerlo partícipe de la reforma. Una estrategia muy distinta utilizó Luis Echeverría al implementar su política educativa, que en lugar de desafiar con un acto de autoridad a los enemigos tradicionales del artículo 3º, como lo hizo López Mateos, sometió a su consideración, mediante contactos informales, los nuevos libros de texto antes de su elaboración, de manera que la versión definitiva incorporó las sugerencias de las autoridades eclesiásticas y dirigentes empresariales.[229]

Además de la Iglesia o los empresarios, los sindicatos de la educación contaban con una gran capacidad para vetar las

[228] Por no hablar de las trabas que la política encontró en el camino de su instrumentación. Un ejemplo basta: desde 1960, al igual que en el resto de las entidades, la Dirección de Educación de Monterrey había recibido los libros de texto gratuitos que debía distribuir en todas las primarias. No obstante, cuando Eduardo Livas Villarreal tomó posesión como gobernador el 4 de octubre de 1961 se encontró con que los libros de la Conalit habían permanecido intactos de los almacenes municipales desde su llegada de la Ciudad de México (*ibid.*, p. 351).

[229] *Ibid.*, p. 401.

reformas educativas.[230] Entre 1958 y 1992, casi todas las políticas dirigidas a desconcentrar o descentralizar las estructuras políticas y administrativas de la educación se quedaron en el tintero o moderaron sus expectativas originales. La razón del fracaso es que la centralización educativa, con la que dichos proyectos planeaban acabar, estaba en el origen mismo del sindicato que se oponía a la reforma: el SNTE.[231]

[230] No son pocas las deficiencias del sistema educativo (y no han sido menos las propuestas para reformarlo). Detrás de ellas están los vicios en la organización y las exigencias sindicales y, como telón de fondo, la incapacidad de distintos presidentes para tomar cartas en el asunto. Tales eran los casos, entre muchos otros, de la oposición del sindicato a que hubiese un control sobre el trabajo del maestro (en términos de puntualidad, asistencia, desarrollo de los programas), los nombramientos de directores e inspectores (que no se realizaban en función de méritos académicos, sino siguiendo criterios políticos, administrativos o de escalafón, cuando no sin seguir otro criterio que el del compadrazgo), la defensa magisterial del "ocio" (las "exigencias" del SNTE redujeron el calendario escolar de 180 a 160 días) y la proliferación de los "comisionados", maestros que no enseñan pero que reciben una plaza para desempeñar labores sindicales. Y ya no hablemos del sistema de privilegios y recompensas que premian el activismo político —que no el académico— del profesorado, la lealtad al SNTE y no al sistema educativo nacional (Gilberto Guevara Niebla, *Nexos*, núm. 170, p. 5 [versión electrónica]). En definitiva, lejos estaba el gremio magisterial de ser una escuela de civismo y solidaridad, como quería Plutarco Elías Calles, de todos los sindicatos ("La clase media depone la abulia", en Plutarco Elías Calles, *Pensamiento político y social. Antología (1913-1936)*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública-Fideicomiso Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, 1989, p. 82).

[231] La fundación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en 1943, "significó la derrota de la idea de construir una Confederación Nacional de Maestros, con una estructura flexible, descen-

Por sólo citar un ejemplo célebre, el proyecto de desconcentración educativa de Gustavo Díaz Ordaz[232] quedó corto en sus objetivos originales porque el sindicato magisterial se opuso a una de sus cláusulas cruciales: que los puestos de director de Educación y de Supervisión se convirtieran en

tralizada, que atendiera a las peculiaridades políticas, sindicales y administrativas de los diversos agrupamientos de los maestros federales y estatales del país. [...] El SNTE también contribuirá a la centralización del sistema educativo nacional mediante la transformación de su propia estructura. En los setenta suprime las ramas nacionales de especialidad que agrupaban a segmentos particulares del magisterio federal, como las escuelas normales rurales, los empleados administrativos de las direcciones federales de educación en los estados, los inspectores de educación federal, el personal de los internados rurales... En los setenta reformará los estatutos y el reglamento de asambleas para asegurar una mayor subordinación financiera y política de las secciones y las delegaciones a la dirección nacional; además, el grupo hegemónico se agrupará en una organización paralela y superpuesta a los órganos estatutarios en todo el país" (Alberto Arnaut, *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa en México (1889-1994)*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 233-234). "Bueno está que se sepa —advertía el editorial de Magisterio, una publicación del SNTE— que los maestros mexicanos, respetuosos como son del programa del actual régimen, permanecerán alerta desde hoy, para impedir que la educación nacional vuelva al estado en que se hallaba hace no menos de cuarenta años, y que se opondrán con todas fuerzas y por los medios lícitos que la ley les concede, a que se hagan ensayos con la actividad más noble de la cual depende el porvenir de México, como es la educación del pueblo" (*ibid.*, p. 253).

232 *Ibid.*, p. 260. Alberto Arnaut describe la importancia política de una organización como el SNTE, por cierto el sindicato más grande de América Latina. "El SNTE representa más de la mitad de la membresía de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, uno de los pilares de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, a su vez uno de los tres sectores del PRI.

puestos de confianza y no de base y escalafonados (o sea, sindicalizados).[233] El sindicato no quería perder la prerrogativa, que mantiene hasta nuestros días, de controlar y nombrar a los inspectores, directores y maestros del sistema educativo nacional, y por ese motivo vetó la reforma.[234]

[233] Un testimonio sobre este fracaso resulta revelador. Se trata de una respuesta del subsecretario de Educación Pública, Federico Berrueto Ramón, en 1969, a algunas de las inquietudes planteadas por el presidente de la República. Respecto a la pérdida del control de la Secretaría de Educación Pública sobre el personal docente en beneficio de la influencia sindical, recuerda Berrueto que "el licenciado Díaz Ordaz me preguntaba sobre si era conveniente buscar los medios para que el sindicato no peleara cuando justificadamente aplicáramos una sanción y que nos dejara libertad para operar los ascensos. 'Esto no es posible —le dije— porque se desintegraría la cohesión sindical'; que viera cómo los directores de escuelas se apoyaban en los maestros, cómo los inspectores se apoyaban en los directores y cómo los directores de educación necesitaban el respaldo de los inspectores. Le relaté con detalles la situación del servicio educativo, con esta advertencia: 'Abundan los maestros buenos y los inspectores capaces, responsables y laboriosos, pero se los está comiendo la indolencia de los más. Si quiere, le entramos, pero recuerde lo que le ocurrió a don Jaime [Torres Bodet]'" (*ibid.*, pp. 262-263).

[234] Otro fracaso sobrevino al poco tiempo de que Miguel de la Madrid asumiera la jefatura de la nación. De la Madrid anunció, como uno de los ejes vertebrales de su gobierno, la puesta en marcha de un ambicioso plan de descentralización educativa, transfiriendo la responsabilidad laboral, administrativa y técnica de la educación básica y normal federal a los gobiernos de los estados. El proyecto delamadridista no se cumplió en su parte medular y fue mucho menos radical de lo que originalmente se había anunciado, todo ello con cargo a Carlos Jonguitud, presidente de Vanguardia Revolucionaria. Jonguitud se pronunció en contra de la descentralización educativa y aclaró que, a contrapelo de lo propuesto por De la Madrid, lo que hacía falta era justamente lo contrario: una centralización educativa en todos sus niveles y modalidades.

Atando cabos, es claro que los presidentes no podían imponer sus políticas a todo trance y sin contemplaciones. Cuando así intentaban hacerlo, encontraban la oposición no sólo de grupos ajenos al partido entonces en el poder, como la Iglesia o el PAN, sino también la de algunos grupos vinculados al propio PRI.[235] Tanto unos como otros tenían prerrogativas que defendían recalcitrantemente y que el presidente no podía menos que respetar.

La capacidad de educar conciencias e inyectar calidad a la enseñanza es importante; la potestad de recaudar impuestos —mecanismo del Estado para financiar sus actividades— lo es todavía más.[236] Por ello conviene examinar si el presidente en México tenía la capacidad absoluta de imponer las car-

[235] Regularmente el PRI proyectó una imagen de sumisión, de dependencia total al presidente de la República. Pero al lado de este partido sin voluntad propia, instrumental, también existieron bases de apoyo priistas cuya actividad fue incompatible con el cuadro de subordinación convencionalmente aceptado. Por eso, cuando Carlos Salinas se propuso reformar al SNTE para adecuarlo al proyecto modernizador de su gobierno, no obstante el hecho de que disponía de todos los recursos gubernamentales, de la ineficiencia de las corporaciones y de un clima favorable a la reforma, "no logró imponerse a las expectativas de los militantes. [La] vieja estructura directiva ya había desarrollado un tipo de militante poco dispuesto a aceptar incondicionalmente las medidas presidenciales. Tan resistente sería esa estructura que los intentos de Salinas resultaron modificados y al final cancelados" (Rogelio Hernández, "La historia moderna del PRI. Entre la autonomía y el sometimiento", *Foro Internacional*, 160 (2000), p. 293s).

[236] La concentración del poder supone, como explica Norbert Elías, "la facultad de recabar impuestos sobre la propiedad o sobre los ingresos de los individuos" (Norbert Elias, *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, trad. Ramón García Cotarelo, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 344).

gas fiscales previstas en las leyes. A poco de indagar sobre el asunto, salta a la vista que ni los más agresivos actos de autoridad presidencial pudieron meter a raya a los empresarios reacios a cumplir con sus obligaciones fiscales. Desde 1964, Díaz Ordaz trató de implementar una reforma impositiva "integral", pero ninguno de sus postulados más radicales se llevó a cabo. No fue posible porque las "excepciones" anteriores habían generado ya una colusión entre miembros del gobierno y los beneficiarios de los privilegios fiscales, lo que a su vez creó una coalición de interés con poderes de veto.[237] Carlos Elizondo lo explica así: "Muchos de los grupos que se beneficiaban de la exención de impuestos eran políticamente importantes. Así, se aseguraba el intercambio de apoyo político por la inmunidad impositiva. Por ejemplo, en el caso de la industria del transporte, los propietarios de camiones y camionetas eran un apoyo valioso cuando se organizaban mítines políticos".[238] Otra vez, como era tradición, lo que había era un acuerdo de reciprocidad.

Años más tarde, Luis Echeverría intentó impulsar una reforma impositiva aún más radical que la anterior. Podemos suponer, sin especular demasiado, que la implementación de

[237] Sobre las "teorías" de la captura puede consultarse Graham K. Wilson, "Social Regulation and Explanations of Regulatory Failure", *Political Studies*, vol. XXXII, pp. 203-225. De acuerdo con esas teorías, las agencias regulatorias del gobierno siguen una trayectoria de vida bien definida: en su juventud, combaten con vigor a la industria o la empresa sujeta a regulación; en su madurez, tienen un comportamiento acomodaticio y, en su vejez, son "capturadas" por aquéllas.

[238] Carlos Elizondo, "In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administration of Echeverría and Salinas", *Journal of Latin American Studies*, 26 (1994), pp. 163-164.

la política fiscal era especialmente importante para el presidente Echeverría.[239] La reforma proponía, entre otras medidas, eliminar el anonimato de las fortunas privadas.[240] Al saber cuánto tenía cada individuo —sobre esa premisa descansaba el proyecto—, el Estado se colocaba en una posición ideal para imponer nuevos gravámenes en el futuro, tanto a los empresarios como a los propios funcionarios gubernamentales. De ahí nacía el rechazo de ambos grupos.

Al final, la reforma fiscal se pospuso. La pregunta entonces es por qué ocurrió así. Y, en parte, la respuesta se remite a una simplísima "ley" de las reacciones anticipadas:

> El Presidente sentía que era demasiado costoso implementar una reforma fiscal radical, desconfiaba de la capacidad estatal para recolectar los impuestos, y se mostraba reacio a pagar los onerosos costos políticos y económicos que ella implicaba. Un grupo social no sólo manifiesta su poder cuando bloquea una

[239] Además de su insistencia en emular (o remedar) la orientación de las políticas cardenistas, Echeverría aducía razones bastante sensatas para exigir un pago de impuestos generalizable: "Un número importante de mexicanos —dijo alguna vez en torno al tema fiscal— viven todavía marginados de la actividad económica y el incremento del producto no está basado en una mayor eficacia del trabajo. Estos hechos nos han llevado a plantear una nueva orientación de la política económica, uno de cuyos instrumentos es la reforma fiscal" (entrevista concedida al periódico francés *Le Monde*, citada por Berta Lerner y Susana Ralsky, *El poder de los presidentes: alcances y perspectivas, 1910-1973*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, México, 1976, p. 474).

[240] Con ello el Estado ganaba la autoridad para gravar todo tipo de ingresos (Carlos Elizondo, art. cit., p. 167). Véase también Sylvia Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Ithaca [s.e.], 1990, pp. 88-92.

> política determinada; también lo hace cuando los funcionarios del gobierno no impulsan ni implementan una política en anticipación de la reacción de aquellos grupos que detentan algún tipo de poder y que se verían afectados por dicha política.[241]

Además de la evaluación de los costos, la otra parte de la respuesta se refiere a los recursos que el propio Echeverria tenía a la mano para implementar la reforma, que eran muy pocos.

> Las opciones económicas que propone el clan de Echeverría ponen en tela de juicio el modelo de crecimiento seguido desde los años cuarenta. Por añadidura, se apoyan en un proyecto político impugnado por diferentes grupos estratégicos: por una parte los "viejos" cuadros políticos del régimen y por la otra los sectores financieros industriales (privados y públicos). Para hacer frente a ese reto es necesario disponer de un verdadero equipo: un núcleo duro de actores con una capacidad colectiva de acción que le permita forjar múltiples redes en diferentes espacios de la clase política y de la sociedad. Ahora bien, el clan echeverrista se forjó tardíamente, de manera pragmática; en aquel entonces no pudo demostrar que poseía tales recursos. Esa debilidad está en el origen de su incapacidad para imponer su modelo económico.[242]

[241] Carlos Elizondo, art. cit., p. 171. Bertha Lerner y Susana Ralsky percibieron algo parecido: "Una presión manifestada en un momento oportuno puede servir para que las iniciativas originales se desvirtúen y se mediaticen según la orientación de los intereses. Esto sucede con la reforma fiscal. Después de la presión empresarial la legislación fiscal resulta tibia respecto al proyecto original" (Berta Lerner y Susana Ralsy, *op. cit.*, p. 475).

[242] Isabelle Rousseau, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995 (Elites gubernamentales y proyecto de modernización)*, trad. El Colegio de México, México, El Colegio de México, 2001, p. 108.

Sin recursos y sin redes de aliados, las políticas presidenciales estaban destinadas al fracaso.

Digamos de paso que, a diferencia de Luis Echeverría, tan prudente en su política educativa y tan imprudente en su política fiscal, Carlos Salinas impulsó una reforma impositiva negociada que sí tuvo éxito. La administración salinista mejoró sus relaciones con los grandes empresarios y su propuesta no los atacaba directamente —en contraste con la de Echeverría—. En segundo lugar, la administración salinista —al menos la que estaba involucrada con el tema— estaba convencida de la necesidad de la reforma —en contraste con la administración echeverrista.[243]

En resumen, la presidencia carecía de los medios para establecer, de manera absoluta, cargas fiscales sobre aquellos evasores que contaban con capacidad de negociación. Los empresarios tenían las armas y los recursos para vetar reformas, fiscales o de otro tipo, que los perjudicaban y, como se vio después, no habrían de titubear en echar mano de ellos.

¿Arbitrio o arbitraje presidencial?

Si no jefes todopoderosos, ¿qué eran los presidentes mexicanos? Como lo habían sido antes las autoridades políticas en la Colonia y el siglo XIX, nuestras autoridades máximas desempeñaban el papel de árbitros. Sin caer en un historicismo simplista, puede postularse que el orden político del periodo posrevolucionario, lejos de hacer *tabula rasa* del legado colonial y decimonónico, lo tomó como basamento. No lo repi-

[243] Carlos Elizondo, art. cit., pp. 173-190.

tió mecánicamente y tampoco lo heredó en bloque, fatalmente, pero al menos las formas políticas retuvieron su *naturaleza arbitral.* Una naturaleza que, insisto, se halla

> implícita en la tradicional comunalidad de la sociedad mexicana. Esa tradición antecedió a la Revolución y sobrevive hasta nuestros días en múltiple ámbitos. Supone, más que la representación de ciudadanos vía el voto, la representación de actores colectivos —tradicionales y modernos, por igual—, y la garantía de que sus voces serán escuchadas y obtendrán arbitraje justo.[244]

Esa función arbitral es la que intentó asumir el partido de la Revolución en todas sus evoluciones, el Estado y, en última instancia, el presidente de la República: garante principal de los arbitrajes "justos". Por eso, según lo ha visto Alberto Arnaut, "[E]l poder presidencial nunca fue un poder absoluto, a pesar de ser el gran árbitro de última instancia en la vida política nacional".[245] Aunque del presidente se dijo que era "una especie de monarca sexenal, en la realidad siempre fue el centro de una compleja maquinaria política basada en las normas escritas y no escritas del sistema, las cuales, como todas las normas, terminan imponiendo severos límites a todos los actores políticos, incluido el presidente de la República".[246] Entre las normas escritas se cuenta la no reelección;

[244] Luis Medina, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 75.

[245] Alberto Arnaut, "El Partido Revolucionario Institucional", en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1998, p. 176.

[246] *Ibid.*

entre las no escritas, la compleja relación entre los presidentes en turno y el partido dominante, las organizaciones sociales partidarias y extrapartidarias.

Así visto, el presidente estaba obligado a actuar de tal manera, como árbitro, porque el funcionamiento normal del sistema político dependía de ello. Los poderes informales, irregulares o como se les llame, más que una muestra del poder presidencial absoluto, lo eran de las necesidades del propio sistema político.[247] Era una forma de autoridad eficiente, útil en la medida en que servía como sostén de un complejo sistema de alianzas y ofrecía una sólida garantía para los arreglos de la clase política. Es el argumento, referido al tema de los gobernadores de los estados en México, que desarrollaré en el siguiente capítulo.

En sus memorias, alejado ya del ejercicio cotidiano del poder, José López Portillo había puesto de lado su tono mesiánico y voluntarista. Con mayor moderación decía que su labor había consistido, según lo veía ahora, en asumir el papel de "fiel de la balanza". Al menos en eso tenía razón.

Conclusiones

El presidente de la República no ejercía ese poder desbordante que normalmente le atribuía el mito, pues no tenía los medios para hacerlo (ni toda la sociedad la resignación para padecerlo). No podía concentrar para sí todo el poder porque

[247] Sobre esta forma de hacer la política son reveladores los trabajos reunidos en Ernest Gellner y John Waterbury, *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*, Londres, Duckworth, 1977.

existían en las sociedad poderes sociales intermedios que se lo regateaban. Tenía entonces que negociarlo, sin hacer uso sistemático de la violencia. De suerte tal que buscaba legitimar sus actos y sus omisiones con el oneroso expediente del gasto público. No siendo una autoridad todopoderosa, el presidente necesitaba construir paso a paso el consenso político.

Héctor Aguilar Camín ha resumido la situación con toda claridad:

> Azteca, colonial, decimonónica o revolucionaria, la organización política de México siempre construyó en su cúpula, de distintos modos, la similar versión de un hombre fuerte, encarnación institucional o espuria del poder absoluto, dispensador de bienes y males: padre, árbitro, verdugo. Es el caso de los *tlatoanis* aztecas, tanto como de los virreyes novohispanos, de los caudillos providenciales del siglo XIX y de los presidentes posrevolucionarios del XX. No obstante su frecuente consagración autoritaria, el presidente mexicano no ha dejado nunca de tener rivales que reducen en la práctica lo que en teoría no podría siquiera regateársele. Desde muy temprano el poder fue en México un fruto negociado, resultante de la mezcla de los intereses en juego. Fue un poder reverenciado cuya eficacia dependía, sin embargo, de la conciliación y el acuerdo, no de la sumisión incondicional de los gobernados.[248]

El poder fue en México un fruto negociado, dice Aguilar Camín, y tiene razón. Al presidente se le reverenciaba, a condición de que buscara la conciliación y el acuerdo. O sea, siempre y cuando renunciara a la pretensión de pedir una sumisa obediencia.

[248] Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro, op. cit.*, p. 115.

CAPÍTULO TERCERO
GOBERNADORES Y PODER PRESIDENCIAL, 1946-1994

> [...] y más que por muchas experiencias sabemos que no es menester ni mucha habilidad ni muchas letras para ser uno gobernador, pues hay por ahí ciento que apenas sabe leer, y gobiernan como unos gerifaltes; el toque está en que tengan buena intención y deseen acertar en todo; que nunca les faltará quien les aconseje y encamine en lo que han de hacer [...].
>
> MIGUEL DE CERVANTES, *El ingenioso hidalgo don Quijote de la Mancha*

La historia política mexicana está poblada de mitos: personajes, sucesos, anhelos rodeados de un halo mítico, en apariencia impenetrable. De múltiples aristas, esas mitologías —este es su problema crucial— generan creencias y prejuicios que distorsionan la comprensión de ciertas dinámicas políticas. Varias de las explicaciones sobre las relaciones entre los gobernadores de los estados y el presidente de la República en el México posrevolucionario pisaron ese brumoso terreno mitológico. Y así se formó un mosaico de realidades mezcladas con exageraciones que otorgaba al primer mandatario, como una de sus atribuciones metaconstitucionales básicas,[249] la facul-

[249] Véase, por ejemplo, Jeffrey Weldon, "The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 253.

tad de designar, destituir o sostener a su arbitrio a los mandatarios estatales.

La intuición, insisto, es insuficiente y excesiva, porque pierde de vista la existencia de un vasto continente en el que se desarrollaron tramas políticas complejas. Tramas que, de ahí la necesidad de considerarlas, realzan la política de las corporaciones, de las clientelas, de los aparatos políticos; la politización, cívica o no, de las sociedades locales y su capacidad de reacción; las negociaciones, las alianzas de las *elites* estatales y centrales, y los procesos de legitimación de los gobernadores; la estructura misma de la política.

Adelanto las conclusiones de este capítulo: la injerencia presidencial ejerce una influencia fundamental dentro de los equilibrios políticos de los estados, pero no es *el* factor decisivo. Influye pero no determina y esa conjetura vale sobre todo para el tema de la designación y destitución de los gobernadores. En la práctica, el presidente era una suerte de árbitro que mediaba entre los distintos actores políticos locales, que conciliaba las posiciones encontradas, sobre todo en tiempos de crisis política, y que pactaba con distintos grupos en su estado la permanencia o el retiro de los gobernadores. Los gobernadores, a su vez, tenían que negociar, conceder, hacer política local. No podían gobernar como "gerifaltes" y tampoco bastaban las buenas intenciones.

Acompaña a ese argumento central, como bajo continuo, otra idea complementaria: la sociedad "civil" mexicana nunca ordenó su conducta política de acuerdo con los parámetros del comportamiento cívico, pero eso no quiere decir, aunque a veces se confundan las dos cosas, que su participación política llevara el sello de la debilidad y la apatía. Todo lo contrario. Y era precisamente el activismo po-

lítico el que decidía con regularidad la fortuna de los gobernadores.

De estigmas y axiomas presidenciales

Una cantidad considerable de investigaciones sobre la *designación* de gobernadores en el México de la posrevolución atribuyó al presidente la capacidad de imponer, indefectible y arbitrariamente, a los gobernadores de los estados, quienes llevaban así "el estigma de una designación decidida en el centro de los poderes políticos; es decir, desde fuera del lugar que habrán de gobernar".[250] No valía entonces ninguna otra explicación: el centro —el presidente— se imponía a la periferia.

Hay quienes incluso afirman que esa tradición parece remontarse años atrás. Así lo han visto al menos Carlos Martínez Assad y Álvaro Arreola Ayala, para quienes la selección de gobernadores en la era posrevolucionaria muestra semejanzas con los ordenamientos del virrey de la Nueva España para imponer a los representantes del poder de la corona española en las provincias, o de los jefes políticos nombrados en el periodo prerevolucionario.[251] "Tal parece —dicen— que la institucionalización posterior a la Revolución mexica-

[250] Carlos Martínez Assad y Álvaro Arreola Ayala, "El poder de los gobernadores", en Rafael Segovia y Soledad Loaeza (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, p. 108.

[251] Martínez Assad y Arreola Ayala parecen referirse al hecho de que, según la Constitución de 1857, correspondía al Ejecutivo federal la designación de los gobernadores, con la aprobación del Senado (cuando éste ya se había reinstalado).

na no afectó en forma contundente esa herencia".[252] El legado centralista, en apariencia, siguió vigente.[253]

Los testimonios políticos de quienes alguna vez fueron gobernadores apuntan en el mismo sentido. Así puede decir Braulio Maldonado:

> Ocupé el primer gobierno del estado de Baja California mediante la misma mecánica que se utiliza en México para llegar a tal o cual puesto de los llamados de elección popular. Fui seleccionado y designado previamente por el señor presidente de la República, en aquel entonces mi distinguido amigo don Adolfo Ruiz Cortines. Y todos los funcionarios, grandes o pequeños, que ocupen puestos de elección popular, así han sido designados en nuestro país, desde 1928 a la fecha. Ésta es una verdad axiomática.[254]

[252] *Ibid.*, p. 109.

[253] Las bases constitucionales de 1835 sancionaban el establecimiento del centralismo en lo que respecta a la designación de los gobernadores. Me refiero al artículo 9° de dichas bases. "Para el gobierno de los departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales; éstas serán elegidas popularmente, del modo y en el número que establecerá la ley y aquéllos serán nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo, a propuesta de dichas juntas" (Josefina Z. Vázquez, "El federalismo mexicano, 1823-1847", en Marcelo Carmagnani [coord.], *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 40).

[254] En sus *Confesiones de un gobernador* (México, Grijalbo, 1978), Carlos Loret de Mola dice algo muy parecido. Cuenta éste que preguntó a Díaz Ordaz: "¿Cómo fue, señor Presidente, que se fijó en mí para el gobierno de Yucatán?". A lo que el poblano respondió: "Desde siempre le consideré como un candidato adecuado; y en los últimos meses decidí en definitiva". La de Óscar Flores Tapia, gobernador de Coahuila entre 1975 y 1981, es la misma historia: "Contaba yo con la opinión

El testimonio de Braulio Maldonado —y también la presunta "herencia" que dicen Martínez Assad y Arreola—[255] lleva su parte de exageración, por supuesto. Pocas cosas en política son tan claras o evidentes como para admitirlas sin demostración. Es lo que pretenden las "verdades axiomáticas" y por eso son siempre bastante dudosas. La primera reserva que habría que ponerle a ésta —todos los gobernadores son seleccionados y designados por el presidente de la República— es que cada tierra tiene sus usos y lo que vale para un estado, Baja California, y para un gobernador, Braulio Maldonado, no lo hace necesariamente para otros. En algunas entidades federativas el presidente tenía un amplio margen de libertad para designar a sus gobernadores, pero no sucedía así en todos los casos.

Escribe Joy Langston: "Los presidentes, a pesar de su enorme poder, no podían simplemente imponer a sus aliados o amigos. Sus preferencias estaban condicionadas por el

pública, y sobre todo con la decisión y apoyo del presidente Luis Echeverría y la simpatía de Moya Palencia, secretario de Gobernación, y el PRI me designó su candidato al gobierno de Coahuila" (las declaraciones aparecen en Martínez y Arreola, *op. cit.*, pp. 116 y 117). Y una vez más el testimonio de Díaz Ordaz, según lo narra Luis M. Farías, con motivo de su nombramiento como delegado del PRI en Chihuahua: "Dele usted al pueblo los municipios, porque es el pueblo el que tiene que lidiar con cada presidente municipal y éste con su pueblo. Los diputados locales al gobernador, ya que es él quien los necesita; todo lo demás a mí" (citado por Alicia Hernández, "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcelo Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, *op. cit.*, p. 291).

[255] En realidad hubo, durante todo el siglo XIX, combinaciones de gobernadores y alcaldes electos junto con jefes políticos designados. Es decir, habría que matizar mucho la "herencia" que quieren Martínez y Arreola.

tipo de estado con el que trataban en un momento determinado".[256] Es decir, a cada estado una situación distinta.

Estaba Michoacán, por ejemplo, donde las designaciones presidenciales de aliados o miembros del gabinete federal al puesto de gobernador eran la orden de cada sexenio y donde el "axioma" de Braulio Maldonado tenía validez. Sólo así pudieron las autoridades federales retomar el estado de las manos del cardenismo, arraigado en el territorio por razones evidentes. Para Langston: "[L]a trayectoria de los gobernadores del estado, que en casi todos los casos incluye el paso por la administración pública federal, demuestra la debilidad de las *elites* locales para colocar a sus políticos en el poder entre el periodo que va desde 1950 hasta 1990".[257] Flaqueaba la clase política del estado y por eso se afirmaba el poder del presidente.

Pero en otras entidades había políticos más reacios a encuadrarse en axiomas o teoremas, como Yucatán. Pese a la enorme importancia que ahí cobraron los subsidios federa-

[256] Joy Langston, *A Patchwork Quilt: Why Different Mexican States Have Different Types of Governors*, México, CIDE, 2000, p. 4. Véase también, de Joy Langston, *The Governors in Mexico*, México, CIDE, 1998.

[257] *Ibid.*, p. 7. Aun en Michoacán el argumento admite ciertas salvedades. Según Jorge Zepeda Patterson (*Michoacán*, Biblioteca de Entidades Federativas, México, UNAM, 1990, pp. 45-47), los gobernadores del estado eran "una instancia de adecuación entre las directrices de la sociedad nacional y la trama de intereses locales" y mediatizaban "la magnitud y las modalidades con que se implementaba y canalizaba el poder político y económico de la federación". La relación entre los gobiernos federal y local era ambigua, y aunque suponía "una situación de debilidad por parte de las autoridades locales en ciertas regiones, [ofrecía] considerables márgenes de autonomía en los cotos específicos del gobierno estatal".

les[258] para la economía estatal y a pesar de las divisiones de la clase política yucateca, los gobernadores nunca perdieron sus vínculos con el estado y siguieron una trayectoria política y administrativa con sesgos locales considerables. A lo largo de los años, la experiencia enseñó a las autoridades centrales que "su interés consistía en *no* designar candidatos 'centrales'. [L]a posibilidad de un levantamiento social por un problema económico en la entidad hizo que el centro considerara más oportuno designar para la gubernatura a candidatos con arraigo local, y por tal capaces de dirigir tanto a empresarios como a trabajadores".[259]

En una frase: en lo que se refiere al margen presidencial para imponer gobernadores en los estados, Michoacán y Yucatán representaron los polos opuestos de un *continuum* que admitía todo tipo de lugares intermedios. Mientras que en algunos estados el presidente contaba con los medios para influir en el nombramiento del jefe del ejecutivo local, en otros esto sencillamente no era posible; el presidente, simple y llanamente, no podía, siempre y en todas las circunstancias, imponer a sus candidatos en los estados; su "poderío", dicho de otra manera, encontraba límites en algunas situaciones concretas. Su poder no era *absoluto* sino *relativo.*

[258] Sobre Yucatán vale destacar que el fin de la guerra de Corea acabó con el *boom* de la industria henequenera; 30 años de subsidios federales compensaron a dicha industria por aquel duro golpe recibido.

[259] Joy Langston, *A Patchwork Quilt: Why Different Mexican States Have Different Types of Governors, op. cit.*, pp. 14-15, respectivamente. Una situación semejante a la de Yucatán —en lo que se refiere a los límites al presidente para imponer a sus candidatos— es la de Baja California y, en menor grado, la del Estado de México.

Las destituciones[260]

Pero supongamos, con cargo a la secuencia del razonamiento, que la renovación sexenal de los poderes ejecutivos estatales era decidida, en efecto, por la institución presidencial. Aun así, al comenzar su gestión, el presidente entrante se encontraba con un buen número de gobernadores nombrados en el tercer o cuarto año de gobierno de su predecesor, con lo cual sólo podía nombrar o influir en la designación de una parte de los estados.[261] Era esta realidad, apunta Alicia Hernández, la que durante buena parte del siglo impuso "al presidente límites a su mandato, obligándolo a pactar, respetar acuerdos, reconocer los mecanismos y las modalidades de la política interna de cada estado de tal modo que se asegure un consenso, un *voto de reciprocidad* entre presidente y gobernadores [...]. La injerencia política de la federación en los estados no [era] entonces total, sino que [tenía] límites".[262] Por

[260] Excluye de esta categoría a los gobernadores que dejaron la jefatura de sus estados para incorporarse a cargos federales o partidistas.

[261] A partir del sexenio de Miguel Alemán, la mayoría de las tomas de posesión de gobernadores tienen lugar durante el quinto año de un sexenio presidencial (entre el 34 y el 39% de ellas), seguidas en orden descendente del tercero (entre el 23 y el 29%), el cuarto, el sexto y el segundo. Esto quiere decir que la entrada de gobernadores se concentra en buena proporción al final del sexenio presidencial y, por tanto, que el presidente se ve forzado a convivir durante gran parte de su gestión con gobernadores que vienen del sexenio presidencial anterior (Patricia Drijanski Roth, *La remoción de gobernadores y el federalismo mexicano, 1934-1994*, ITAM, tesis de licenciatura, 1997, p. 146).

[262] Alicia Hernández, "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcello Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, *op. cit.*, p. 291. Cursivas mías.

eso concluye Hernández que la insistencia en describir el sistema político mexicano a la luz de los equilibrios y controles instrumentados por la Presidencia, y de la distribución y concentración del poder es deficiente, no así el intento, mucho más útil, por reconstruir las *prácticas políticas.*[263]

Ante ese argumento —el primer mandatario debía negociar con los gobernadores "heredados" del sexenio anterior—, el mito presidencial suponía que el presidente no sólo designaba a los gobernadores de los estados al momento de la renovación constitucional local, sino que también podía retirarlos de su cargo en cualquier momento, aun cuando su periodo constitucional no hubiese concluido. Así explicaba el mito las numerosas remociones de gobernadores que registró el periodo posrevolucionario.[264] Como si la tradición establecida por Lázaro Cárdenas (al destituir a varios gobernadores callistas)[265] se hubiese transmitido a los presidentes de sexenio en sexenio, sin alteraciones.

[263] *Ibid.*, p. 290. No debe sorprender que Alicia Hernández incluya *La democracia en México*, de Pablo González Casanova, como un "excelente ejemplo" de este tipo de análisis.

[264] Entre 1946 y 1993, 44 gobernadores se retiraron de su cargo prematuramente. Doce en el sexenio de Miguel Alemán, cinco durante la administración de Adolfo Ruiz Cortines, tres en la de Adolfo López Mateos, uno más en la gestión de Gustavo Díaz Ordaz, seis con Luis Echeverría, tres, cuatro y diez en los sexenios de José López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, respectivamente (Rogelio Hernández, "Inestabilidad política y presidencialismo", *Mexican Studies*, vol. 10, núm. 1, 1994, pp. 204-205). Una aclaración: aunque aquí trataré exclusivamente el periodo referido (1946-1994), no he omitido las alusiones a periodos anteriores o posteriores cuando lo he creído pertinente.

[265] Por el procedimiento de declarar desaparecidos los poderes, de nulificar las elecciones o por licencias forzadas, Cárdenas destituyó a

La sospecha de que las destituciones eran decididas por el presidente tenía a veces, no siempre, fundamentos empíricos. Los tenía en 1947, por ejemplo, con la destitución de Marcelino Barragán (que por otra parte ocurrió apenas dos semanas antes de que concluyera su periodo). Desde la gubernatura de Jalisco, Barragán apoyó la precandidatura del general Miguel Henríquez Guzmán y eso, al parecer, le costó el puesto en favor de un alemanista, J. Jesús González Gallo. Los tenía también en el caso de Hugo Pedro Gónzález, quien fue retirado de la gubernatura de Tamaulipas por sus vínculos con Emilio Portes Gil.

Otros dos episodios del ruizcortinismo apuntan en el mismo sentido. Primero, el de Manuel Bartlett Bautista, en 1955, cuya gestión en Tabasco fue objeto tanto de las críticas del priismo tabasqueño (por su flexibilidad frente a la formación de grupos opositores que postulaban a sus propios candidatos municipales) como de la prensa local.

Una manifestación pública contra el aumento en las tarifas del transporte urbano, que después se tornó en motín —se registró un saldo de varios muertos y heridos, se incendiaron autobuses y casi sucede lo mismo con la cooperativa de camiones en el estado—, precedió la salida de Bartlett Bautista. Sobre el asunto afirma Rogelio Hernández que la

---

14 gobernadores, identificados en su mayoría con el general Calles. Los estados en los que se operó el cambio fueron Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán (Alicia Hernández, *La mecánica cardenista*, México, El Colegio de México, 1979 [Historia de la Revolución Mexicana, 1934-1940, 16], pp. 60 y *passim*).

> rapidez con que se desarrollaron los sucesos, la llegada y condescendencia del enviado oficial y las irregularidades en el comportamiento del gobernador, que no volvió siquiera para presentar su renuncia ante la legislatura local, revelaban un desusado interés en liquidar el gobierno constitucional. Acaso su vinculación con Alemán, que lo había llevado al gobierno de Tabasco, fuera también la causa de su caída. [...] El mismo sucesor mostraba la mano presidencial. Orrico de los Llanos mantenía una vieja amistad con Ruíz Cortines desde los años de la Revolución [...].[266]

La "mano presidencial" liquidaba también, en 1953, al entonces gobernador de Yucatán, Tomás Marentes, otro alemanista que había llegado a la gubernatura como retribución de su amistad con Miguel Alemán, según interpreta Olga Pellicer. Marentes renunció entre disturbios estudiantiles (bloqueos del tránsito, incendios, "pedradas"), protestas de los henequeneros (que objetaban el alza del precio del henequén, decretada por Marentes Miranda para apuntalar una economía estatal venida a menos por la caída del precio mundial del agave)[267] y un conflicto ferrocarrilero en el estado.

[266] Rogelio Hernández, *La formación del político mexicano. El caso de Carlos A. Madrazo*, México, El Colegio de México-Universidad Juárez de Tabasco, 1992, p. 96.

[267] El gobernador consiguió, es obvio, el efecto contrario: que se desplomaran aún más las ventas del henequén y por eso los henequeneros le retiraron su apoyo. No debe resultar una sorpresa el hecho de que el sucesor de Marentes, Víctor Mena Palomo, a la sazón presidente del Partido Socialista del Sudeste y alguna vez líder de los henequeneros, fuese designado su sustituto. La primera medida de Mena Palomo, por cierto, fue bajar los precios del henequén a su precio normal.

Pero Pellicer agrega que, no obstante las "hondas raigambres locales" que estaban detrás de la caída de Marentes,[268]

> sería erróneo contemplar los acontecimientos que precipitaron un cambio de gobernadores a la luz, únicamente, de los problemas locales. La verdad es que motivo para descontentos había en toda la república; lo que confirió su peculiaridad al caso yucateco fue el interés del gobierno central en restar legitimidad a un viejo amigo de Alemán. Varias circunstancias eran indicio de la forma en que se había exacerbado el conflicto en la entidad: el retraso en las instrucciones a las autoridades militares, la participación de los enviados de Gobernación que tendió a minimizar la influencia del gobernador, el incumplimiento del acuerdo firmado por Alemán para que se rehabilitaran los ferrocarriles.[269]

Otra vez, la "mano presidencial" se adivinaba en la salida de Marentes. Pero aunque así haya sido en estas y otras destituciones, no fue ésa la regla en muchos otros casos. Y, sobre todo, me parece desatinado subestimar esas "hondas raigambres locales" que dice Pellicer, pues de ellas dependió en

[268] Los conflictos entre los productores de henequén eran una expresión más de su vieja oposición a la intervención del estado en la comercialización de esa fibra; el descontento estudiantil, una respuesta al escaso apoyo económico a la educación superior en la provincia; la situación de los ferrocarriles, reflejo de la precaria atención prestada a las vías de comunicación en el sureste; la hostilidad contra el gobernador, consecuencia de la precaria participación de los grupos locales en su designación.

[269] Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna, *El afianzamiento de la estabilidad política*, México, El Colegio de México, 1978 (Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960, 22), p. 69.

casos ulteriores la permanencia (o el retiro) de muchos gobernadores, no de la voluntad presidencial.

Las libertades, los cuerpos y la reciprocidad

Sin desconocer que la injerencia presidencial contaba como un factor importante —ciertamente nunca como *el* factor único, primordial— en la destitución de los gobernadores, jugaban también algunas de las siguientes tres variables:

a) La presencia o ausencia de un líder político —el gobernador o el cacique— que centralizara la toma de decisiones en un estado, que ejerciera un determinado control sobre las organizaciones de la entidad o que por lo menos funcionara como un elemento orquestador de la lucha política en la región.

b) El grado de organización de instituciones políticas, como el PRI y los partidos de oposición, que efectivamente representaran, electoral o informalmente, a sectores mayoritarios de la población.

c) El grado de legitimidad alcanzado por los gobernantes, en su elección como candidatos del PRI, durante el proceso electoral y a lo largo de su actuación gubernamental.[270]

[270] Arturo Sánchez Gutiérrez, "La política en el México rural de los años cincuenta", en Jaime E. Rodríguez (ed.), *The Evolution of the Mexican Political System*, Scholarly Resources, Wilmington, 1993, p. 220. Las variables se refieren a las condiciones para la estabilidad política en los estados, pero creo que su uso puede extenderse a otras situaciones, como la destitución de gobernadores. Hay pocos estudios sobre la política en los estados durante el gobierno de Ruiz Cortines. "Por ello —sentencia Arturo Sánchez Gutiérrez— se presupone que el dominio evidente que ejercía a nivel federal el PRI se reproducía con la misma fa-

Si estas variables importan para algo, y me parece que son decisivas, entonces —hay que insistir en ello— la magnitud y las formas de la intervención presidencial no eran las mismas ni se manifestaban por igual en todos los estados. Puesto en otros términos, "la heterogeneidad política en las regiones y la desigual fuerza del PRI hacen necesario examinar hasta qué punto la voluntad presidencial podía ser cumplida en todos los sentidos".[271]

Pero hay otra consideración que se refiere a las formas elementales de las prácticas políticas en México y que también pone en entredicho la presunta capacidad presidencial para destituir a voluntad a los gobernadores "desleales" o rivales.

La estructura fundamental de la política es la *reciprocidad*:[272] transacciones, intercambios, premios, compromisos

---

cilidad en los estados. Con ello se pierde de vista la presencia, aun en los cincuenta, de jefes políticos regionales, de partidos de oposición relativamente fuertes en algunas entidades, de divisiones internas en los comités estatales del PRI y [de] las dificultades de la federación para imponer su voluntad en algunas regiones" (*ibid.*, pp. 243-244).

[271] *Ibid.*, p. 244. Siguiendo todavía a Arturo Sánchez, la vida política rural en los estados no se expresaba a partir de una supuesta estabilidad, como sí ocurría en el ámbito federal, sino de otro tipo de lucha. El verdadero poder en las localidades radicaba en la capacidad de los jefes o caciques regionales, o en su defecto de los grupos políticos locales, para desarrollar "políticas autónomas del centro". En la medida en que esos líderes o grupos eran capaces de controlar los factores reales de poder y de imponer su propio proyecto se hacían de mayor prestigio político "y serían más o menos poderosos con relación al poder central" (*ibid.*, p. 220).

[272] Para James Scott, el principio de la reciprocidad es una forma autoregulada de intercambio interpersonal, cuya permanencia en el tiempo depende del retorno que cada parte involucrada en dicho intercambio espera obtener ofreciendo sus servicios (o sus bienes) al otro y que deja de existir una vez que los premios (pagos) dejan de fluir por

y componendas. La reciprocidad es un mecanismo necesario para generar los consensos mínimos y que sustituye a la obediencia ciega. La trama política del periodo posrevolucionario no podía ser la excepción y, por tanto, también ella se fincaba en la reciprocidad. Buena parte de las acciones de gobierno eran producto de transacciones y, antes que las exigencias u órdenes "verticales", las negociaciones ("particularistas", desde luego) y el regateo constituían prácticas cotidianas, el fundamento del orden.

Por eso no cabe imaginar una subordinación automática y *absoluta* de los poderes locales a los designios presidenciales. El presidente era, en la práctica, un árbitro, un intermediario para las pretensiones de las corporaciones y las comunidades locales, y negociaba con ellas el destino de los gobernadores. Un intermediario que, al menos en este terreno, no imponía sus mandatos y cuya responsabilidad era la de gestionar la coexistencia más o menos pacífica de cuerpos con derechos privativos. Las corporaciones, las comunida-

parte de alguna de las partes (James Scott, "Patron-Client Politics and Political Change in South East Asia", *American Political Science Review*, núm. 1, 1972). Véase también John Duncan Powell, "Peasant Society and Clientelism Politics", *American Political Science Review*, núm. 2, 1970. El uso del concepto de reciprocidad no es novedoso. Lo utilizaban ya, desde una perspectiva antropológica o sociológica, Claude Lévi-Strauss, Marcel Mauss y Max Weber. En fechas más recientes, los teóricos de la elección racional lo han desempolvado; el caso más conspicuo es el de Robert Axelrod (*La evolución de la cooperación*, trad. Luis Bou, Madrid, Alianza, 1986). Robert Putnam (*Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993, cap. 6 y *passim*) lo puso en boga hace ocho años y le añadió algunas complicaciones, pues acuñó los términos "reciprocidad generalizada" y "reciprocidad balanceada" para describir dos situaciones distintas.

des, las regiones exigían siempre una consideración particular de sus intereses y buscaban asegurar su posición colectiva negociando con el presidente.[273]

Sobre esto último vale la pena recuperar el argumento de François-Xavier Guerra, aunque con algunos matices: durante el siglo XIX y hasta bien entrado el siglo XX —y también después— predominaron en la sociedad mexicana formas colectivas de acción y negociación.[274] Según Guerra, las relaciones políticas en México se organizaban en grupos estables de hombres que actuaban como actores colectivos: "Una sociedad [...] formada no por individuos autónomos, sino por conjuntos, por grupos de hombres cuya acción en el campo social aparece siempre solidaria".[275] Un tejido social formado por redes: de relación, de lazos personales, de fidelidades, familiares, gremiales, etcétera, según fuera el caso.

[273] Es el esquema que Fernando Escalante (*Ciudadanos imaginarios, op. cit.*, pp. 119-140) utiliza para el siglo XIX. Creo que varias décadas después, y no obstante los procesos de modernización política y económica que se dieron durante el siglo XX, el modelo siguió siendo válido mucho tiempo después.

[274] Siguiendo en estricto sentido el argumento de Guerra, podríamos llegar a la conclusión de que la mexicana era una sociedad "holista" con un sistema de valores, vínculos y sociabilidades de tipo tradicional. El problema es que la oposición moderna-tradicional es simplista y excesiva. En México coexistían con esos valores, vínculos y sociabilidades tradicionales otros de tipo moderno.

[275] "Se trata a veces de vínculos de hecho, tal como son los dados por la pertenencia a una familia, o a una colectividad social como una hacienda o un pueblo. En otras ocasiones, resultan de una elección más o menos libre que establece una relación con otro hombre: son un lazo personal" (François-Xavier Guerra, *Del Antiguo Régimen a la Revolución*, trad. Sergio Fernández Bravo, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, t. 1, p. 127).

En esa sociedad —y esto es lo importante—, "libertad era siempre sinónimo de privilegio: de un reino, de una ciudad, de un cuerpo, de una corporación [...]. Bajo el Antiguo Régimen, no se decía *la* libertad, ni *el* pueblo, sino *las* libertades, *los* pueblos. Libertades eran entonces los derechos de cada comunidad particular, ya fuera territorial o de *status* y, en la escala de la autoridad superior del Estado, estas libertades se identificaban con sus leyes y costumbres propias".[276] Es decir, los actores sociales, políticos o administrativos defendían siempre, con vehemencia, las disposiciones y los derechos particulares, los privilegios, las excepciones. Persistía, pues, la antigua noción de libertad como derecho particular, en oposición a la libertad como obediencia a la voluntad general.[277]

[276] *Ibid.*, p. 161. "En el Antiguo Régimen —escribe Guerra—, el de los vínculos y las solidaridades antiguas, la sociedad está formada por cuerpos —podríamos decir, por sus actores colectivos institucionalizados— con sus jerarquías propias, sus jefes, sus derechos particulares. La sociedad no se modifica para convertirse en un cuerpo político, y no hay personal político especializado, pues la actividad política sólo es una extensión del poder social de los actores. [...] En el mundo político moderno, la política se ha convertido en un ámbito autónomo de actividad y para entrar en él es necesario construir una sociedad abstracta de individuos iguales, una ficción, el "pueblo", que únicamente se hace real cuando el individuo abstracto se convierte en un ser real por el voto. La política, ámbito autónomo, tiene sus propios especialistas, los políticos, encargados de preparar y luego recoger esta voluntad de un individuo en tanto *homo politicus*, el ciudadano" (*ibid.*, p. 165).

[277] Marcelo Carmagnani percibió algo muy parecido al analizar el federalismo liberal del siglo XIX mexicano. Existía entonces, escribe Carmagnani introduciendo un matiz al argumento de Guerra, una tensión entre las libertades "antiguas", las de origen pactista, y la libertad, de origen iusnaturalista. Conviene decir que por libertades "antiguas"

De lo anterior se desprende algo más. Vuelvo a Guerra:

> En un nivel aún más alto, se pueden situar las relaciones de estos actores colectivos, aislados o bien ligados entre ellos, con las autoridades del Estado moderno, funcionarios o poderes elegidos. Estamos aquí en el ámbito de los pactos implícitos, de los compromisos a veces frágiles entre dos sistemas de poder, con legitimidades y fines diferentes. Más que un intercambio de servicios, se trata a menudo de un compromiso entre la esfera de autonomía de los actores colectivos y las exigencias del Estado: aquéllos se abstienen de actuar contra éste siempre que su acción permanezca dentro de ciertos límites, que varían, evidentemente, según las épocas.[278]

Con estos argumentos en mente, me parece que más que una remoción "decidida desde el centro de los poderes políticos", la caída de gobernadores en el México posrevolucio-

---

debe entenderse aquella corriente de opinión favorable a que las libertades sean entendidas como un atributo de cada comunidad territorial e imposibles, por lo tanto, de ser codificadas. En cambio, los de opinión favorable a la nueva libertad de origen iusnaturalista, y por ende liberal, sostienen que ella no sólo debe ser igual para todos, sino también fundada en el individuo y, por lo tanto, susceptible de ser explicitada y escrita en el texto constitucional (Marcelo Carmagnani, "El federalismo liberal", en *op. cit.*, p. 140).

[278] François-Xavier Guerra, *Del Antiguo Régimen a la Revolución*, *op. cit.*, t. 1, p. 153. Vaya por delante que no pretendo sugerir que el esquema descrito por Guerra para el XIX mexicano se repita, punto por punto, un siglo después. Pero me parece que, con algunos matices y en términos generales, muchas de las prácticas políticas decimonónicas siguieron vigentes en la posrevolución. La trama política del siglo XIX dejó su impronta en el siglo XX.

nario era casi siempre el resultado de la reacción de ciertos actores colectivos —corporaciones,[279] clientelas, gremios, etc.— frente a un ataque a sus intereses, entendidos éstos como las libertades antiguas.

Cargas impositivas sobre alguno o varios de esos actores (cámaras locales de comercio, lecheros, henequeneros), amenazas a la autonomía o el presupuesto del gremio universitario, desafíos al monopolio político de los aparatos priistas locales, todo ello representaba un quebranto a los privilegios, las excepciones, los derechos particulares de cada corporación. Si por *imprudencia* un gobernador transgredía los "fueros" de cada cuerpo, esos fueros se movilizaban para deponerlo.

A cuenta de esto, Luis Medina sostiene en un análisis del alemanismo que para los mexicanos era una costumbre arraigada la de considerar los impuestos como exacciones ilegítimas y oficialmente sancionadas; no eran de extrañar entonces las indignadas protestas cada vez que se introducía un nuevo gravamen. "*La fuerza y el vigor de esas protestas* era mayor en estos años, y mayor aún cuando se trataba de impuestos locales; después de todo, los acordados por el gobierno federal tenían la ventaja de pertenecer a un ámbito que *el ciudadano considera todavía muy alejado de su capacidad de influencia*".[280]

[279] Utilizo el término "corporativo" con reservas, pues estoy consciente de que el modelo schmitteriano no explica con claridad suficiente las múltiples formas de asociación, las lealtades y los vínculos clientelistas, las identidades colectivas, todos los cuales no siempre integran un sistema completo, jerárquico, de afiliación obligatoria, etc.

[280] Luis Medina, *Civilismo y modernización del autoritarismo*, México, El Colegio de México, 1978 (Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952, 18), pp. 104-105. Cursivas mías.

Tiene razón Luis Medina cuando señala "la fuerza y el vigor" de las protestas sociales en torno a las cargas impositivas. Pero no eran "ciudadanos" en lo individual los que pretendían influir en la revocación de los impuestos locales. Tocaba siempre a las cámaras de comercio locales, las industrias regionales, las organizaciones de trabajadores, de campesinos, etc. ejercer presión sobre las autoridades pertinentes, entre las que casi siempre se contaba al gobernador.[281]

Era una presión semejante a la que ejercían los aparatos priistas locales como reacción ante una trasgresión a sus privilegios en el terreno político; "el poder del presidente de la República", apunta Alonso Lujambio en retrospectiva,

> no es ni nunca fue omnímodo; [...] su partido no es su instrumento, sino una suma de aliados que *condicionan* sus apoyos. En el pasado, la relativa estabilidad del autoritarismo le impidió ver a muchos que el presidente no es un 'monarca sexenal absoluto', sino el eje de una *coalición de intereses sectoriales y territoriales* que tarde o temprano replantearía sus relaciones con el presidente si éste se decidía a actuar inequívocamente en contra de sus *privilegios y prebendas*.[282]

[281] Algo, digámoslo de paso, muy semejante a lo que pasaba en el siglo XIX: "En 1865, para oponerse a los impuestos excesivos recaudados por el jefe político, muchos pueblos del cantón de Guerrero —Tomosachic, Matachic, Tejolocachic, Yeponera y Cruces— forman una 'coalición de pueblos'". Se trataba de una verdadera liga comunal, con su milicia, que intervenía activamente en la vida del estado (François-Xavier Guerra, *op. cit.*, t. 1, p. 142).

[282] Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso*, México, UNAM, 1996, p. 53. Cursivas mías.

Eran esas coaliciones sectoriales y territoriales —y no los votantes en las urnas— las que negociaban, pactaban y tejían arreglos con los presidentes y los gobernadores, no sus gestiones democráticas o cívicas, pero eso no las hacía menos eficaces políticamente.

El poder estudiantil se expresaba con igual firmeza en el terreno universitario cuando un gobernador traspasaba las prerrogativas de la universidad del estado. Aunque en apariencia las universidades públicas de México tenían una autonomía mínima, "apoyada casi sólo por la fe, la esperanza y la caridad", y a pesar de que el gobierno mexicano generalmente era descrito como "un amo autoritario que controlaba fuerzas políticas y sociales internas universitarias", dichas universidades gozaban de una autonomía considerable, aunque ésta "no se apoyara en la democracia".[283] Por esa razón, no es exagerada la idea de que el control gubernamental era "más aparente que real" y que "la universidad obliga al gobierno a actuar contra su voluntad más de lo que se cree". Entre las universidades estatales y el gobierno central —el presidente— hubo siempre una "dependencia mutua" y sus relaciones se inscribieron en una "compleja red de fuerzas recíprocas".[284]

Recapitulando, lo que interesa destacar es que la sociedad no estaba sumida en la pasividad, en la "inconsciencia" de sí o en el aletargamiento político. Sus protestas, es verdad, no se encauzaban por los mecanismos formales de participación política, pero eso no quiere decir que fueran inexistentes,

[283] Todos los entrecomillados vienen de Daniel Levy, *Universidad y gobierno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 19.

[284] *Ibid.*, pp. 20, 38 y 41.

sólo que tomaban otros derroteros. La resistencia social, dicho de otra manera, no era quimérica sino muy real. Tampoco era cívica, civilizada o electoral, cierto, ni se traducía en una opinión pública fiscalizadora y menos aún se expresaba por medio de las instancias legales de representación —para transfigurarse en una ley—, pero regularmente bastaba para retirar a un gobernador de su cargo. Asumía la forma de marchas, de tomas de oficinas municipales, estatales o federales, de revueltas, de trifulcas o, simple y llanamente, de la manipulación de la ley. Es decir, la voluntad del presidente no operaba en un campo vacío y sin resistencias, sino en un espacio estructurado y colmado de éstas.

Los impuestos

En 1964, Antonio Nava Castillo dejó la jefatura del estado de Puebla. El caso llama la atención porque el ascenso y la caída del gobernador ocurrieron durante el mismo sexenio presidencial. Más todavía, Nava Castillo era un hombre del presidente, lo que hace difícil pensar que Adolfo López Mateos hubiese planeado su destitución.[285]

Lo que en realidad precipitó la salida del gobernador no fue una decisión del "centro", sino un proceso más complejo. Las medidas económicas de Nava Castillo, para empezar, atizaron el descontento popular: desde los incrementos considerables en diversos impuestos aplicados a la población (tal como 300% en el impuesto predial y la tasa de impuestos pa-

[285] Roderic Ai Camp, *Mexican Political Biographies, 1935-1985*, Tucson, University Arizona Press, 1982, p. 951.

ra el pequeño comercio), los aumentos en el presupuesto de los cuerpos policíacos y la conducta autoritaria de los oficiales de policía, hasta la expropiación de grandes áreas territoriales para parques industriales y vías de comunicación, en detrimento de las pequeñas comunidades campesinas en los alrededores inmediatos de la ciudad de Puebla. En tanto, al interior de la universidad del estado continuaban las hostilidades entre grupos "comunistas" y "conservadores" —como el Frente Universitario Anticomunista y el Movimiento Universitario de Renovadora Orientación (MURO).

La situación, ya de suyo tensa, explotó en 1964 cuando el gobernador envió al congreso local una polémica y en apariencia inofensiva ley que ordenaba la pasteurización de toda la leche producida en el estado. Con la legislación, una buena parte de los campesinos quedaba obligada a entregar la leche a una fábrica que pronto se constituiría, y de la cual el propio Nava Castillo sería uno de los principales accionistas.[286] Como la pasteurización aumentaba el precio de la leche, la ley desencadenó un movimiento popular, ya que el alza del costo del producto no sólo afectaba a los productores, sino también al público en general.

Cuando el gobernador se rehusó a negociar con el gremio lechero[287] y después de una manifestación reprimida, los

[286] Will Pansters, *Política y poder en Puebla*, trad. Willy de Winter, México, Benemérita Universidad de Puebla-Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 220.

[287] Los productores de leche querían proponer a Nava Castillo un proyecto alternativo. "El gobernador no se enteró nunca de esta proposición porque jamás aceptó —quizás ni consideró— la posibilidad de hablar con los líderes" (Carlos Moncada, *¡Cayeron! 67 gobernadores derrocados*, México, Calypso, 1979, pp. 269-270).

productores de leche recibieron el apoyo de grupos de estudiantes y de otros universitarios. Así, grupos estudiantiles vinculados al Partido Comunista Mexicano, los productores de leche y la Central Campesina Independiente (CCI) fundaron la Unión de Pequeños Productores e Introductores de Leche.

Muy lejos de la pasividad que normalmente se atribuye a la sociedad "civil", como se vio en el segundo capítulo, un observador describió así la inconformidad estudiantil:

> [...] la fuerza pública disolvió una manifestación de estudiantes que se dirigía a la Inspección General de Policía con intenciones de poner en libertad a los líderes y campesinos —unos 95— detenidos el día anterior, al reprimirse un mitin. La primera refriega [...] la perdieron los jóvenes, [pero en el] segundo ataque ganaron terreno gracias a las bombas molotov que hicieron retroceder a los gendarmes. En el trayecto, los estudiantes incendiaron dos motocicletas, destrozaron los cristales de la estación de autobuses ADO e intercambiaron pedradas y balazos con los agentes en un acción de constante intensidad.[288]

La población se solidarizó con los estudiantes y los productores de leche, y pidió la remoción del gobernador (tanto así que se difundió el lema "¡Fuera Nava Castillo!"). El propio Consejo Universitario de la Universidad Autónoma de Puebla solicitó al presidente de la República la destitución del gobernador y anunció que se mantendría en sesión permanente hasta conseguirlo.[289] Y aunque organizaciones

[288] *Ibid.*, pp. 267-268.
[289] *Ibid.*, p. 270.

tales como la CTM, CROM o la CNC declararon su respaldo al gobernador, muchos de sus miembros "manifestaron públicamente su desacuerdo con la posición de sus 'líderes' y en cambio expresaron su apoyo a los estudiantes. Los ferrocarrileros, los trabajadores textiles y los campesinos rompieron masivamente las fronteras del corporativismo sindical y se unieron al movimiento estudiantil, agitando contra [...] el gobernador".[290]

El frente contra el gobernador estaba constituido y el 30 de octubre de 1964, a pesar de que "el gobierno federal aún estaba renuente a aceptar su destitución",[291] Nava Castillo se retiró de su cargo. Fue "la interacción entre el movimiento local y los procesos políticos nacionales la que forzó a Nava Castillo a renunciar".[292]

Abro un paréntesis para apuntar que las jornadas en contra del gobierno navista recuerdan en mucho las actividades de la Coalición de Obreros, Campesinos y Estudiantes del Istmo (COCEI).[293] La COCEI, que surgió como un movimiento de izquierda en 1973 en Juchitán, y las comunidades del

[290] Will Pansters, *op. cit.*, p. 223.

[291] *Ibid.*, p. 224.

[292] *Ibid.*, p. 229.

[293] El surgimiento de la COCEI es una muestra de la manera en que la estrategia del régimen involucraba "una interacción flexible con la sociedad civil" (Jeffrey Rubin, "Zapotec and Mexican Ethnicity, Militancy and Democratization in Juchitán, Oaxaca", en Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley, *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, 1999, p. 182). Del mismo autor puede consultarse "State Policies, Leftist Oppositions, and Municipal Elections: The Case of the COCEI in Juchitán", en Arturo Alvarado (ed.), *Electoral Patterns and Perspectives in Mexico*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, 1987, *passim*.

istmo, junto con la Coalición de Obreros, Campesinos y Estudiantes de Oaxaca (COCEO), polarizaron la política estatal y tentaron al gobernador del estado, Manuel Zárate Aquino, a recurrir al expediente de la violencia. "La fortaleza del movimiento popular y la consiguiente crisis política condujeron a la remoción de Zárate Aquino en 1977 [...]".[294]

En otro estado y en otro año (Oaxaca, 1947), la situación no fue muy distinta. Bajo el apoyo del gobernador Sánchez Cano, quien en la interpretación de Luis Medina "no desagradaba al gobierno federal", la legislatura local en Oaxaca aprobó algunos decretos que afectaban lo mismo a comerciantes que a propietarios urbanos, agricultores, estudiantes y, en general, a todos los ahorradores del estado, pues restituían al gobierno estatal la facultad de calificar al comercio para efectos fiscales, atribución concedida antes a la cámara de comercio estatal. Los decretos también establecían gravámenes a numerosos productos agrícolas e imponían contribuciones a los propietarios de ciertos predios urbanos. "Todo en sesión ómnibus, sin preocuparse por dosificar a lo largo de un periodo mayor de tiempo la implantación de los nuevos gravámenes".[295] Y si los decretos ya eran de suyo "desestabilizadores", lo fue aún más el rumor de que el gobernador había decidido aumentar las cuotas al Instituto de Ciencias y Artes y arrebatarle su autonomía. Después se sumaron las acusaciones de los grupos de oposición por presuntas violaciones al voto en elecciones municipales recientes en la entidad. Los comerciantes, en protesta, organizaron un paro

[294] *Ibid.*, p. 183.

[295] Luis Medina, *Civilismo y modernización del autoritarismo*, *op. cit.*, p. 106.

comercial que afectó a toda la entidad, pero cuando sus demandas fueron atendidas se retiraron del conflicto. No así los estudiantes, quienes no cejaron hasta ver depuesto al gobernador. El desenlace del conflicto fue el resultado de una transacción: "La salida [del gobierno federal] consistió en satisfacer parcialmente la petición [de los estudiantes]; se negó la desaparición de poderes pero se concedió de hecho la cabeza del gobernador, aunque guardando las formas".[296]

Tanto en este caso como en el anterior, al quebrantar las prerrogativas de ciertas organizaciones del estado, los gobernadores agotaban sus reservas de legitimidad, si es que algunas tenían. Se desataba entonces, como siempre, un proceso de negociación complejo, donde intervenía el presidente, pero que dependía básicamente de equilibrios y poderes locales. No había factores causales únicos ni voluntades determinantes. Aparecía, en contraste, un cuadro multicausal, en el que destacan el regateo, los intercambios, las concesiones.

"El poder estudiantil"

Llegados aquí se trasluce ya, supongo, un hecho que parece constante en una buena parte de los sucesos que he relatado: los estudiantes y sus protestas aparecen y reaparecen en el en-

[296] *Ibid.*, p. 108. Sobre esto puede consultarse el texto de Roger C. Anderson, *The Functional Role of the Governors and their States in the Political Development of Mexico, 1940-1964*, tesis doctoral, University of Wisconsin [s.f.], pp. 350-354. Ahí mismo pueden consultarse dos casos más de rebelión frente a un impuesto: el de Soto Máynez en Chihuahua (1955) y el de Manuel Mayoral en Oaxaca (1947) (*ibid.*, pp. 346 y 366).

tramado político como catalizadores de las distintas destituciones que he comentado. Al parecer, habría que darle la razón a Samuel Huntington cuando dice, refiriéndose a las sociedades en desarrollo, que "en la universidad se encuentra la oposición más extrema e intransigente al gobierno".[297] Y cuanto más en México, donde, desde el siglo XIX la educación universitaria adquirió un valor simbólico indudable, como un mecanismo de movilización social y como un instrumento para el progreso.

Las rebeliones estudiantiles fueron moneda corriente en el periodo posrevolucionario y no sólo derrocaron a Nava Castillo y a Sánchez Cano. Hicieron lo propio con José María Mendoza (1949) en Michoacán; con Raúl Caballero (1961) en Guerrero; en Durango, con Enrique Dupré (1966); con Eduardo Elizondo (1971) en Nuevo León y con Gonzalo Bautista (1973) en Puebla, por mencionar sólo algunos casos.

Raúl Caballero, por ejemplo, finalmente cedió ante una nada pasiva resistencia estudiantil, que primero fue pacífica (la comisión coordinadora del Congreso Nacional de Estudiantes Preparatorianos, del estado de Guerrero, se había dirigido a Adolfo López Mateos para acusar al gobernador de inmiscuirse en la vida universitaria y de cerrar, *de facto*, la Universidad) y luego violenta:

> [Los] estudiantes [...] logran una gran concentración de hombres y mujeres a quienes enardecen con breves, indignadas explicaciones. Armados con garrotes, cuchillos y piedras atacan a los soldados, [...] Después de un breve paréntesis se reanuda el

[297] Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio* [s.t.], Buenos Aires, Paidós, 1990.

> tiroteo, ahora con armas de fuego por ambas partes (soldados y estudiantes). La lista de muertos aumenta. [...] Los tiroteos prosiguen todo el día y durante la noche. [Cuatro días después] la Federación de Estudiantes Universitarios lo recibe (al gobernador) con una manifestación agresiva que se efectúa en Ciudad Universitaria.[298]

La querella estudiantil no podía ser de otra manera; rindió resultados y Caballero dejó la gubernatura del estado al poco tiempo de las manifestaciones. La inconformidad de los estudiantes también dio frutos en Nuevo Léon, cuando Eduardo Elizondo, entre 1968 y 1971, transgredió repetidamente los fueros universitarios. En un primer momento, el Plan Elizondo exigió una medida que ha desatado protestas de manera constante en la historia mexicana: que los estudiantes paguen su educación superior. "La reacción fue tan violenta que no sólo se anuló el plan, sino que se concedió la autonomía".[299] Tiempo después, el gobernador presionó a la legislatura estatal para que aprobara un nuevo estatuto para la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Al alterar la antigua composición del órgano de gobierno de la institución, Elizondo ganaba un margen de intervención en los asuntos universitarios, sobre todo en cuanto tocaba al nombramiento del rec-

[298] Carlos Moncada, *¡Cayeron! 67 gobernadores derrocados*, *op. cit.*, pp. 263 y 266. Además del poder estudiantil se había integrado "un bloque de ayuntamientos contra el gobernador"; en él figuraban los alcaldes de la capital, Taxco, Chilapa, Tixtla, Zumpango... Pero sobre el tema de los ayuntamientos volveremos más adelante.

[299] Daniel Levy, *Universidad y gobierno en México*, *op.cit.*, p. 52. Véase también Carlos Moncada, *¡Cayeron! 67 gobernadores derrocados*, *op. cit.*, pp. 288-298.

tor y de los directores de la universidad;[300] "de nuevo, la reacción estudiantil fue intensa".[301] La oposición de estudiantes y universitarios se manifestó, como es tradición, en la forma de manifestaciones, mítines, asambleas, huelgas, proselitismo. El apoyo de instituciones federales como la UNAM no se hizo esperar. Así las cosas, Elizondo dejó el mando de su estado en 1971.

El poder estudiantil no sólo se manifestaba cuando un gobernador atentaba frontalmente contra las libertades universitarias, bastaba con que la agresión fuera indirecta. José María Mendoza salió de la gubernatura de Michoacán en 1949 cuando, en lugar de canalizar recursos hacia la universidad del estado, los pretendió invertir en la construcción de un teatro local. Los estudiantes —entre ellos alumnos del Colegio de San Nicolás de Morelia— protestaron, la policía reprimió las manifestaciones y el resto es un relato conocido: estudiantes y profesores del estado piden la renuncia del gobernador y se declaran en huelga, se suman al reclamo las universidades de la capital de la República, el gobernador capitula.[302]

Los estudiantes son, generalmente, los elementos más contestatarios de una sociedad, y este fenómeno no era distinto en México. Algunos análisis políticos han querido ver apatía

[300] La autoridad suprema de la universidad sería la Asamblea Popular; dos terceras partes de ella estarían integradas por organismos estrechamente ligados al gobernador: sindicatos, organizaciones agrícolas, medios de información, industrias y comercios.

[301] Daniel Levy, *Universidad y gobierno en México*, *op.cit.*, p. 52.

[302] Roger C. Anderson, *The Functional Role of the Governors and their States in the Political Development of Mexico, 1940-1964*, *op. cit.*, p. 359.

y pasividad en la dinámica social de la posrevolución, pero no eran así las cosas, no si se considera el papel que jugaron los estudiantes en la vida política de los estados de la República. Su participación política no era escasa ni sus protestas pocas. Difícilmente acudían a las urnas, pero en su lugar tomaban oficinas gubernamentales, apoyaban a campesinos y obreros en huelga, secuestraban camiones o destrozaban instalaciones municipales; protestaban.

Los arreglos políticos

No trato de argüir que la inestabilidad política en los estados conducía inexorablemente a la destitución de los gobernadores. 1959, por ejemplo, fue un año de disturbios en al menos siete estados, pero sólo el gobernador de San Luis Potosí, Miguel Álvarez López, se retiró de su cargo. "Los demás sobrevivieron mediante *tácticas conciliatorias* y *negociaciones con las fuerzas políticas de sus estados* [...]. Los gobernadores que accedieron a atender ciertas demandas y mostraron algún grado de flexibilidad se mantuvieron en su cargo. [Sólo ellos] consiguieron *mediar los conflictos, conciliar a los distintos grupos* y *atender a las diversas demandas*".[303] Negociar, conceder y conciliar eran las pautas de acción para los gobernadores que lograban aferrarse a su cargo.

No consiguió hacerlo Miguel Álvarez López, quien no había llegado a la gubernatura de su estado en el sexenio en-

[303] Tao Neil Bernstein, *Fifty Years of State Governors in Mexico: Middle Elites and Political Stability*, tesis doctoral, University of Virginia, 1993, pp. 261 y 269. Cursivas mías.

tonces en curso, sino en el ruizcortinismo. Su remoción, sin embargo, fue menos la consecuencia de un ajuste de cuentas entre López Mateos y Ruiz Cortines que el resultado de la presión de algunos actores locales, como la Unión Cívica Potosina (UCP), en primer lugar, una coalición de agrupaciones priistas que se había propuesto "acabar con el feroz y voraz cacicazgo de Gonzalo N. Santos", pero también de algunos otros grupos ajenos al PRI. Una cita extensa —y con resonancias épicas— describe con justicia la oposición al gobierno alvarista y el activismo de la sociedad mexicana. También nos ahorra la glosa:

> Noviembre de 1958 fue el mes crucial: fortalecida en los barrios más populares de la ciudad, respaldada por varios núcleos de oposición (sinarquistas, comunistas, panistas), la Unión propició que el día 7 el gobierno federal tomara providencias de tipo militar. El 8, "se hablaba de que 80% de los ferrocarrileros estaban con Nava". El 13, la UCP exhortaba a una huelga de pagos al fisco estatal. El 19, la prensa local comentaba: "Hay más de mil hombres armados para dar la batida final al cacicazgo de Santos, son hombres dispuestos a todo". El 20, con motivo del desfile conmemorativo de la Revolución, un grupo de universitarios llenó de huevos podridos el balcón del gobernador, que huyó por la puerta trasera del palacio, hacia México. El 21, la Unión anunció que pondría en marcha la huelga de pagos al estado y al municipio, hasta que no fueran disueltos los poderes estatales. El 27 estalló el paro general [...]. El día 4 (ya en el mes de diciembre), con la capital, había 30 poblaciones del estado paradas. El 5, el ejército desalojó del centro de la capital a cerca de 200 militantes navistas, pero otros 400 fueron a rescatarlos de la prisión municipal. El 7, las elecciones: Salvador Na-

va obtuvo 26 mil 319 votos, el candidato santista sólo mil 683. Pronto aparecería en las ventanas de numerosas viviendas de San Luis la confesión orgullosa: "Esta casa votó por Nava", y en los comercios: "Compre aquí, somos navistas". El 8, una asamblea de comerciantes e industriales decidió continuar con mayor fuerza el paro "hasta que las autoridades federales no den una satisfacción al problema de la desaparición de poderes del estado". El 9, una comisión integrada por varios sectores viajó a la ciudad de México para discutir en la Secretaría de Gobernación, la solución del conflicto. Ese mismo día, con la promesa del respeto al voto popular, se levantó el paro, pero el gobierno central todavía no se decidía a relevar al gobernador. El 20, amenazando con volver a la paralización de la ciudad, la Unión Cívica expresó que en 12 de 18 dictámenes sobre elecciones municipales, el congreso estatal había favorecido a los candidatos santistas. El 23, ese mismo organismo reconoció el triunfo de Nava en la capital. Sin embargo, la Unión no dejó de presionar para que se declarasen disueltos los poderes.[304]

La destitución de Álvarez López tuvo lugar el 27 de diciembre[305] y sobrevino, más que por presión presidencial, por la erosión del poder de Gonzalo N. Santos en el estado.

[304] Enrique Márquez, "El movimiento navista y los procesos políticos de San Luis Potosí, 1958-1985", en Rafael Segovia y Soledad Loaeza (comps.), *La vida política mexicana en la crisis, op. cit.*, pp. 134-135.

[305] El gobierno central nombró a Francisco Martínez de la Vega, por cierto, primo de Salvador Nava. Cuando en enero de 1961 Nava buscó la gubernatura de San Luis Potosí, ya no contaba con el apoyo de los sinarquistas ni con el del Partido Comunista. Tampoco el apoyo popular sería el mismo que en 1958 (*ibid.*).

Durante los quince años que ocupó la gubernatura (1934-1949) y en el transcurso de los once (1949-1958) en que controló a los gobernadores que lo sucedieron (incluido el propio Álvarez López), Santos mantuvo su hegemonía —ya en declive en los últimos años— en San Luis Potosí, sobre todo en la Huasteca, gracias a su actuación tanto en el orden cultural o simbólico, como en el político. Sobre las "argucias" de Santos en el plano cultural, Claudio Lomnitz es inmejorable:

> Santos hacía maravillas con el empleo táctico del machismo ranchero, abierto, franco y atrevido, en el medio extremadamente formal del gobierno central mexicano. La ideología viril del revolucionario auténtico, la franqueza que puede permitirse un líder carismático, el sentimiento de superioridad racial sobre los indígenas, se conjuntaban para conferir a don Gonzalo un cierto respeto y temor aun en los círculos nacionales. En ocasión de la ceremonia del informe presidencial que se verificaba cada día primero de septiembre, Gonzalo solía llegar y sentarse en cualquier asiento que se le antojaba, sin importarle el protocolo de la asignación de lugares [...]. Gonzalo lograba utilizar la cultura ranchera en un foro nacional, con tal éxito que fue el amo de la Huasteca, el dueño de San Luis por más de veinte años, y uno de los principales políticos mexicanos durante gran parte de su vida. [E]n este empeño por dignificar, mediante el temor y el respeto, sus orígenes rancheros en el gobierno nacional, Gonzalo se impuso, donde muchos otros, incluyendo a su predecesor Cedillo, habían fallado.[306]

[306] Claudio Lomnitz, *Las salidas del laberinto. Cultura e ideología en el espacio nacional mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1995, p. 260. Los rancheros, dice Lomnitz en la p. 264, "son orquestadores creativos

Pero el dominio santista, como se sabe, no descansaba exclusivamente en el plano simbólico. Santos había logrado articular en su estado un equilibrado y complejo sistema de relaciones políticas; "un prolongado y estricto control de las centrales obreras y campesinas, de las organizaciones de empresarios y aun de no pocos sacerdotes o miembros de la mitra local".[307] Para favorecer a los empresarios del estado, impidió durante varios años que las secretarías de Hacienda o de Industria y Comercio hicieran auditorías o revisiones en San Luis Potosí, y con los adversarios propiamente partidistas negoció posiciones concretas: en 1946 ofreció al PAN la diputación federal por el distrito de la capital del estado a cambio de su renuncia a promover la candidatura de Ezequiel Padilla, contraria a la oficial de Miguel Alemán; a los sinarquistas los desarticuló por una vía indirecta: con el poder disuasivo de la Iglesia local, a la cual le había restituido algunos de los bienes que le fueron incautados durante la Revolución.[308] Es todo este arreglo el que se viene para abajo —como se atisba en las jornadas navistas antes descritas— y con él la capacidad de Santos para negociar la permanencia de sus gobernadores.[309]

de relaciones con una gran variedad de grupos. Es verdad que no han logrado imponerse al nivel del Estado nacional, pero pudieron hacerse respetar al nivel regional y siguen creciendo y prosperando a ese nivel".

[307] Enrique Márquez, "Gonzalo N. Santos o la naturaleza del 'tanteómetro político'", en Carlos Martínez Assad (coord.), *Estadistas, caciques y caudillos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 392.

[308] *Loc. cit.*

[309] El antecesor de Gonzalo N. Santos en San Luis Potosí, ya se sabe, fue Saturnino Cedillo. Tampoco él había sido un personero del poder central: "[Su base de poder rural] se apoyaba en las colonias agra-

Si Gonzalo N. Santos perdió su capacidad de articular los arreglos políticos indispensables para mantener la hegemonía política en su estado, en cambio, el general Graciliano Alpuche Pinzón (gobernador de Yucatán entre 1982 y 1984) jamás tuvo la habilidad para hacer lo propio en el suyo. Cuando Alpuche Pinzón llegó a la gubernatura de su estado —supongamos que impuesto por el presidente López Portillo— era completamente ajeno a la vida política local. Mientras fue senador por Yucatán mantuvo una escasa relación con los distintos grupos políticos del estado, razón por la cual no contaba con un grupo identificado de seguidores

---

rias, cuyos miembros formaban un ejército de reserva no oficial que estaba bajo su mando personal, y al que usó con miras a vigorizar su posición para negociar con el gobierno central. A cambio de poner a sus colonos a la disposición de las autoridades federales en épocas de crisis, a Cedillo le permitieron gobernar el estado de San Luis sin interferencias. Este acuerdo benefició a ambas partes. [...] Pero a medida que aumentó la autoridad del Estado nacional y disminuyó la amenaza militar que sufría el gobierno, la importancia de un cacique como Cedillo disminuyó. El ejercicio del poder político se convirtió en algo más complicado: el prestigio de un político ya no dependía del número de seguidores a los que pudiera armar, sino más bien de sus relaciones con las organizaciones semiburocráticas, como los sindicatos y las ligas campesinas" (Dudley Ankerson, "Saturnino Cedillo, un caudillo tradicional en San Luis Potosí, 1890-1938", en David Brading, *Caudillos y campesinos en la Revolución mexicana*, trad. Carlos Valdés, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 210). Sobre los vínculos de reciprocidad entre Cedillo y sus bases rurales, y entre el gobierno central y Cedillo, véanse las pp. 193 y 196, donde también es manifiesta la popularidad del general en el estado y su control sobre la vida política. Véase también Romana Falcón, "Saturnino Cedillo: el último gran cacique militar", en Carlos Martínez Assad (coord.), *Estadistas, caciques y caudillos*, *op. cit.*

en el medio local cuando llegó a ejercer su cargo. Se vio entonces obligado a improvisar un equipo de trabajo con personas ajenas al estado y que, como él, habían residido la mayor parte de su vida en la Ciudad de México. "[R]odeado por estas personas, sin un conocimiento de los distintos grupos y de su base de fuerza, y sin experiencia política, no tendió a establecer alianzas que le hubieran permitido hacerse de apoyos y de gente con experiencia, así fuera de manera temporal".[310]

Una vez en el poder, el gobernador intentó suplir su falta de contactos y relaciones con los grupos políticos del estado aglutinando a los grupos que habían sido marginados de la política local mediante la Asociación Cívica Leandro Valle. Pero sus esfuerzos no prosperaron. La mayor resistencia la encontró en la Liga de Comunidades Agrarias, la filial estatal de la CNC. La liga, que era la organización hegemónica en el campo yucateco, fincaba su funcionamiento en la *reciprocidad,* pues su dirigencia "buscaba respetar la autonomía de la organización comunal en sus localidades, ofreciendo todo el peso de la organización para la gestión y el logro de sus demandas. A cambio, recibe el apoyo indiscriminado de las organizaciones de base para negociar posiciones políticas o lograr reivindicaciones sociales, para la propia dirigencia o para sus agremiados en general".[311]

[310] José Luis Sierra Villarreal, Antonio Paz Pineda y Guadalupe Huchim Koyoc, *Política y poder en Yucatán*, Yucatán, Academia Yucatanense de Ciencias y Artes-Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, p. 61. Véase también Tao Neil Bernstein, *op. cit.*, p. 373.

[311] J.L. Sierra, A. Paz y G. Huchim, *Política y poder en Yucatán, op. cit.*, p. 183. En Yucatán, la experiencia de Felipe Carrillo Puerto ya había mostrado cómo un gobernador puede ser derrocado, en ese caso

Al mando de la Secretaría de General de la CNC y de la Liga de Yucatán estaba Víctor Cervera Pacheco, quien además contaba con la simpatía de la mayoría del Congreso local. Cervera Pacheco, lo mismo que Loret de Mola (gobernador del estado entre 1970 y 1976) y Luna Kan (1976-1982), y a diferencia de Alpuche, formaban parte

> de una generación de políticos locales que supieron recorrer todas las instancias y niveles de la estructura política, conservando una presencia permanente y afincando una influencia decisiva en todas y cada una de ellas. De igual manera, el desempeño de cargos de representación federal o el cumplimiento de funciones administrativas, les permitieron conocer los mecanismos nacionales y establecer relaciones con grupos y personas de significancia nacional. Este cúmulo de relaciones los validó para que la federación descargara en ellos parte de su fuerza y su presencia en el estado [...].[312]

---

por oficiales delahuertistas en complicidad con hacendados locales, cuando no cuenta con una sólida red de alianzas: "[P]arece evidente que la base de la estructura política de Carrillo Puerto, las ligas de resistencia, tenía una falla de organización básica que resultó fatal cuando la extensa *red de ligas* fue sometida a una dura prueba. [...] Por ello muchas de las 400 ligas que había en la región, en el inicio de la rebelión delahuertista en 1923, en realidad eran organizaciones que sólo existían en el papel: los caciques locales inflaban la lista de los miembros que los apoyaban. [L]as ficticias ligas campesinas resultaron ser "tigres de papel" (Gilbert M. Joseph, "El caciquismo y la Revolución en Yucatán", en David Brading, *Caudillos y campesinos en la Revolución mexicana*, *op. cit.*, pp. 279-271. Sobre las estructura de reciprocidad en la política local véanse las pp. 267-268).

[312] José Luis Sierra Villarreal, Antonio Paz Pineda y Guadalupe Huchim Koyoc, *Política y poder en Yucatán*, *op. cit.*, pp. 53-54.

Por eso, a pesar de que las autoridades federales los consideraron en su momento como "enemigos políticos",[313] tanto Cervera como Loret de Mola y Luna Kan fueron capaces de concluir sus respectivas gestiones como gobernadores del estado.

A todo ello habría que añadir la impopularidad y la imprudencia de Alpuche Pinzón, sobre todo frente a la iniciativa privada local. Para empezar, su administración no emprendió proyectos de inversión ni demostraba tener relaciones en las esferas federales, o la capacidad de gestión para atraerse recursos que reforzaran la actividad económica en Yucatán. Habría que contar también, entre los factores que exacerbaron la protesta empresarial, la inseguridad reinante en la ciudad de Mérida, los abusos de la policía estatal, el enriquecimiento de numerosos miembros de la familia del gobernador y de sus allegados. Agreguemos, para terminar, que la situación que vivía el campo yucateco era explosiva por el violento aumento de los precios del henequén y la severa reducción, en el ámbito nacional, del gasto federal.

En esas circunstancias se organizó la "Marcha de la Libertad", convocada por los organismos empresariales, las sociedades de padres de familia de las escuelas católicas y una serie de organismos intermedios,[314] que pedía la salida de Alpuche Pinzón. El gobernador, sin vínculos con la clase po-

[313] En Roderic Ai Camp, *Mexican Political Biographies, 1935-1993, op. cit.* Véanse las entradas de Carlos Loret de Mola, Francisco Luna Kan y Víctor Cervera Pacheco.

[314] José Luis Sierra Villarreal, Antonio Paz Pineda y Guadalupe Huchim Koyoc, *Política y poder en Yucatán, op. cit.*, pp. 63-64 y 69.

lítica y empresarial del estado —a diferencia, lo veremos, de lo que ocurriría años después con Cervera Pacheco— dejó el gobierno del estado en 1984.

Dicho sea entre paréntesis, no debería sorprender a nadie el éxito relativo de las recientes muestras de rebeldía de Víctor Cervera en Yucatán. Casi hasta el final, el gobernador logró resistir las directrices del Tribunal Electoral de la Federación y, en última instancia, del presidente Fox. Los cimientos de la resistencia local no fueron difíciles de anticipar: el apoyo de al menos 14 de los 15 diputados priistas en la legislatura local, incluida la presidenta de la Gran Comisión del Congreso,[315] el apoyo de 12 gobernadores del PRI,[316] la formación de un "frente común" de 80 alcaldes de ese mismo partido para "defender la soberanía del estado,[317] las movilizaciones de priistas y simpatizantes para impedir que los consejeros insaculados tomaran posesión[318] y las arengas del gobernador con la asistencia de entre 30 y 75 mil asistentes.[319]

Negociar, mediar, conciliar y conceder eran casi imperativos de gobierno para un gobernador con miras puestas en mantener el mando político de su estado y, sobre todo, en conservar su cargo. De su capacidad de negociación y conciliación dependían no sólo los equilibrios políticos locales, sino también su permanencia al frente del gobierno de la entidad.

[315] *El Universal*, 25 de diciembre de 2000 (versión electrónica).
[316] *La Jornada*, 6 de enero de 2001 (versión electrónica).
[317] *El Universal*, 7 de enero de 2001 (versión electrónica).
[318] *El Universal*, 14 de enero de 2001 (versión electrónica).
[319] *El Universal*, 19 de febrero de 2001 (versión electrónica).

Los aparatos

No apoyar abierta y generosamente los aparatos locales priistas o, más todavía, afectar sus intereses por acto u omisión podía meter a un gobernador en serios problemas; respetar las victorias estatales de partidos de oposición, mantenerse al margen de los procedimientos electorales, cualquier actitud imparcial podía poner en su contra a las maquinarias políticas del PRI.

Cuando Óscar Ornelas renunció a la gubernatura de Chihuahua lo hizo en circunstancias políticas adversas: por un lado, el PAN acrecentaba el número de sus triunfos en el estado y, por el otro, se desataba una crisis universitaria.[320] El reconocimiento de las victorias panistas en 1983 y 1985 le había valido a Ornelas la enemistad de buena parte del sector obrero en el PRI. "Muchos priistas, escribe Bernstein, se manifestaron en contra del gobernador y un líder priista de la CTM declaró abiertamente que Ornelas había traicionado al partido. El propio Fidel Velázquez pidió la intervención del presidente, pues, aducía, 'el actual gobernador no ha hecho nada digno de elogios'".[321]

Quizá era genuina la preocupación del líder obrero por la incapacidad de Óscar Ornelas para gobernar el estado, pero en el fondo de sus censuras había algo más concreto y particular que una evaluación de la gestión pública estatal. Es

[320] Tao Neil Bernstein, *Fifty Years of State Governors in Mexico: Middle Elites and Political Stability*, *op. cit.*, pp. 376-377. Ornelas enfrentó una rebelión estudiantil; sólo dejo apuntado el punto porque ya he desarrollado el tema de las formas y los grados hasta los que puede llegar un movimiento estudiantil.

[321] *Ibid.*, p. 378.

muy probable, como escribe Bernstein sobre el tema, que muchas de las curules perdidas en el congreso estatal correspondieran al sector obrero. El gobernador, cabe imaginarse, pagó las pérdidas del sector obrero, que desde entonces se esforzó en deponerlo. A eso debemos su capitulación.

Por su parte, Florencio Salazar Martínez, único gobernador designado y retirado de su cargo por el propio De la Madrid, llegó a San Luis Potosí con la maquinaria del profesor Jonguitud Barrios, "líder moral" del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y entonces exgobernador del estado, en su contra. Tampoco eran partidarios suyos 300 funcionarios públicos, incluyendo diputados federales y locales, y presidentes municipales, que ante la delegación nacional del PRI en San Luis Potosí objetaron las actividades del gobernador.

Salazar Martínez sólo contaba con la lealtad de cinco de los 15 diputados locales y, para disgusto del priismo local, designó a un panista, Jorge Lozano Armengol, como líder de la legislatura del estado. Además, rechazó desempeñar el papel tradicional de los gobernadores ante el gobierno federal y, en este sentido, abiertamente declaró que se resistía a ser un *gestor* (un agente o un mediador) para el estado y que prefería renunciar antes que "ir a rogar por cinco pesos a la federación".[322] Suponiendo, pues, que el presidente hubiese "impuesto" a Salazar Martínez, lo cierto es que no pudo sostenerlo. Un gobernador podía muy bien ser parte de la estrategia y las alianzas del presidente, pero fracasaba si no contaban con el apoyo de las fuerzas políticas locales.

[322] *Ibid.*, pp. 384-385.

Por cierto, Carlos Jonguitud era un enemigo declarado del presidente Miguel de la Madrid, tanto así que se opuso rotundamente al proyecto descentralizador delamadridista en el ámbito educativo.[323] Pero esa enemistad no representó un obstáculo para que Jonguitud, gobernador de San Luis Potosí entre 1979 y 1985, permaneciera en su cargo sin enfrentar amenazas presidenciales, y ello por una razón bastante lógica.

Jonguitud había construido un aparato político nacional y contaba con su respaldo; se llamaba Vanguardia Revolucionaria y se venía gestando desde 1974 como una estructura paralela, distinta y superpuesta a la del SNTE. En su cúspide, Vanguardia Revolucionaria contaba con un Comité Nacional integrado por Carlos Jonguitud como presidente, varios miembros del CEN y dirigentes y exdirigentes nacionales y seccionales del sindicato. Y según lo ha visto Alberto Arnaut, el vanguardismo creaba un nuevo estilo de dirección y acción sindical que no sólo se basaba en la estructura formal del sindicato o en una red de relaciones y compromisos de carácter personal entre los miembros del cuadro dirigente y los hombres fuertes del sindicato. "Se inaugura[ba] una nueva forma de 'caciquismo' magisterial: un dominio transtrienal y transexenal basado en un control 'orgánico' del SNTE".[324]

La hegemonía vanguardista desconfiaba de los presidentes y por eso buscaba sustentarse "en algo más firme que el apoyo y el reconocimiento gubernamental, siempre aleatorio

[323] Sobre esto es indispensable el texto de Alberto Arnaut, *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa en México (1889-1994)*, México, El Colegio de México, 1998.

[324] Alberto Arnaut, *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*, México, CIDE, 1992, p. 19.

o al menos transitorio [...]. El esquema de control vanguardista [mostraba], al menos, una profunda desconfianza hacia un control basado exclusivamente en el apoyo presidencial y en la lealtad personal, aunque los cultiva[ba] y los aprovecha[ba] al máximo".[325]

No sobra anotar que el caciquismo magisterial de Jonguitud operaba de acuerdo con la lógica de la reciprocidad. Vanguardia Revolucionaria exigía el cumplimiento de sus demandas sindicales, profesionales y políticas (dentro de estas, posiciones políticas para el magisterio en los distintos niveles del gobierno y del PRI), y a cambio concedía su apoyo al presidente de la República en la forma de actos masivos o de promoción del voto a favor de los candidatos del PRI:

> Los maestros —otra vez Arnaut— cumplen funciones políticas de muy diversa naturaleza: la que cumplen como tales, como maestros, en la difusión de los valores cívicos fundamentales de los mexicanos, así como funciones políticas mucho más concretas, a saber: [las de] funcionarios electorales y promotores del voto en favor de los candidatos del PRI. En la coyuntura que nos ocupa, los maestros fueron llamados a cumplir estas funciones en una serie de elecciones locales —Chihuahua y Guerrero— y después en las elecciones federales de 1988.[326]

Así pues, ni por asomo Miguel de la Madrid intentó retirar a Jonguitud de su cargo; ¿cómo podía hacerlo sin una vanguardia revolucionaria de su parte?

[325] *Ibid.*, p. 18.

[326] Alberto Arnaut, *La federalización educativa en México, op. cit.*, p. 270, núm. 8.

De todos los ejemplos que corresponden al sexenio de Miguel de la Madrid puede concluirse algo: los gobernadores que enfrentaron problemas locales, pero que no renunciaron a sus cargos, estaban al mando de estados en donde la oposición al PRI no había ganado espacios políticos en términos electorales, ya fuese por la debilidad de la propia oposición en el estado o por la fortaleza organizativa del PRI estatal".[327]

Igual fue la lógica de algunas destituciones ocurridas durante el salinismo; dos en particular: la de Víctor Manzanilla Shaffer en Yucatán, en 1991, y la de Salvador Neme en Tabasco, al año siguiente. Los resultados de los comicios electorales desataron una ola de movilizaciones en contra de ambos gobernadores. En Yucatán, la victoria panista en Mérida, reconocida por Manzanilla, enfrentó al mandatario estatal con el priismo local. Y en Tabasco las movilizaciones promovidas por el PRD para conseguir la anulación de los escrutinios en algunos municipios hicieron lo propio. Ninguno de los gobernadores fue capaz de contener a la oposición partidista y eso bien pudo decidir el desenlace de sus gestiones.[328]

La capacidad de organización de la oposición al PRI también contribuyó en otras destituciones durante el sexenio de Carlos Salinas, además de las dos ya mencionadas: San Luis

[327] Tao Neil Bernstein, *Fifty Years of State Governors in Mexico: Middle Elites and Political Stability*, *op. cit.*, p. 386. Toledo Corro, en Sinaloa, o Castellanos, en Chiapas, son ejemplos de ese tipo de gobernadores.

[328] Rogelio Hernández, "Inestabilidad política y presidencialismo", art. cit., p. 209.

Potosí (1991), Guanajuato (1991) y Michoacán (1992). Todos los casos desembocaron inevitablemente en una negociación en la que la presidencia cedía una cuota de su poder a favor de alguna fuerza política opositora al PRI. La estrategia de los partidos de oposición consistió en reunir evidencia suficiente de que los aparatos priistas habían violado las reglas de una competencia libre y justa, en promover protestas masivas en contra de los candidatos triunfantes del PRI y en demostrar su capacidad de movilización una vez que los gobernadores asumieran el puesto, y finalmente en obligar al gobierno federal a intervenir en las negociaciones. "El resultado de las negociaciones entre la oposición y las autoridades federales era el retiro de los candidatos triunfantes del PRI".[329]

Desde una perspectiva podría verse detrás de estas destituciones la mano omnipotente de Carlos Salinas, el ímpetu presidencial desbordado. Desde otra óptica, sin embargo, habría que mirar la fuerza de ciertas organizaciones opositoras locales para presionar al presidente y obligar a una negociación.

Los aparatos políticos locales (del PRI o de la oposición) decidían en buena medida la fortuna de los gobernadores en los estados. Una maquinaria sólida podía contener las arremetidas presidenciales, acometerla contra los candidatos presidenciales o, lo que ocurre casi siempre, negociar un arreglo mutuamente benéfico.

[329] Jean-François Prud'homme, "State Electoral Conflicts and National Interparty Relations in Mexico, 1988-1994", en Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley, *Subnational Politics and Democratization in Mexico, op. cit.*, pp. 343-344.

Redes familiares y amigos políticos

La amistad es un recurso fundamental en las estrategias de políticos y funcionarios públicos. Es sinónimo de confianza y de certidumbre en un medio político contingente e incierto, y puede ser un expediente útil en tiempos de adversidad e infortunios. Una red de amigos en política ofrece auxilio en momentos críticos y, en una palabra, protege.

Lo sabía alguien como Carlos Hank, quien concedía a la amistad y a la lealtad un alto valor: "La amistad —declaró alguna vez Hank— es casi una religión que supone [...] un principio de comportamiento y de respeto entre sus participantes, que implica el intercambio recíproco de ayuda y, en un sentido más amplio, de protección".[330] Fue precisamente al abrigo de sus amigos políticos que Hank, como gobernador del Estado de México, pudo resistir las ofensivas presidenciales que le dirigía el entonces presidente Luis Echeverría.

Según lo consigna José López Portillo en sus memorias, Echeverría profesaba por Carlos Hank un odio que llegaba a "extremos aberrantes". Durante el diazordacismo, Echeverría siempre creyó ver en Jesús Reyes Heroles y en el propio Hank a los artífices de una campaña en su contra. Y más. Al cierre de la gestión de Gustavo Díaz Ordaz, durante la campaña presidencial de 1969, Hank militó activamente en favor de Emilio Martínez Manautou, el más cercano competidor del entonces secretario de Gobernación.

No debe sorprender entonces que Echeverría, ya en la presidencia de la República, hiciera todo lo posible para da-

[330] *Ibid.*, p. 198.

ñar al gobierno del "profesor" (a quien Díaz Ordaz había "designado" en la gubernatura del Estado de México),[331] autorizando incluso al secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, a actuar en el mismo sentido.

Las relaciones entre Hank y Echeverría se tensaron hasta tal punto que, tras el desenlace y los saldos del festival de Avándaro en 1971, llegó al senado de la República el texto oficial de la desaparición de poderes, preparado por el secretario de Gobernación, Moya Palencia.[332] La amenaza presidencial pendía sobre el gobernador y, si algo le permitió eludirla, eso fue sin duda su amplia red de amistades políticas: "[L]a habilidad y los amigos de Hank fueron los únicos recursos para que sobreviviera su gobierno, pues el presidente de la Gran Comisión del senado era su viejo conocido, Enrique Olivares Santana, por cuyas manos tenía que pasar la iniciativa legal. No es descabellado pensar que un discreto aviso del legislador permitió a Hank responder la maniobra".[333]

En su estudio sobre el mítico Grupo de Atlacomulco, Rogelio Hernández ha demostrado con claridad que Hank supo tejer una vasta red de amistades, compromisos y lealtades en su carrera política,

> una extensa red de intereses, lo mismo en el terreno político local que en el nacional, y en el económico. En el primero, formó

[331] La designación obedecía al doble propósito de Díaz Ordaz de cuidar la campaña presidencial echeverrista retirando a un opositor de prestigio (Hank), con fuerza política regional, y de brindarle al propio opositor protección legal frente al encono del futuro mandatario.

[332] Rogelio Hernández, *Amistades, compromisos y lealtades, op. cit.*, pp. 176-177.

[333] *Ibid.*, p. 176.

> un grupo de políticos jóvenes que lo siguieron en casi todos sus cargos; en el segundo, encontró apoyos que pudo aprovechar en la lucha por el poder, y en el tercero no sólo creó socios, sino que extendió sus relaciones a grupos de representación social vinculados de una u otra forma a esas actividades.[334]

Esa red de amigos permitió a Hank defenderse de los ataques presidenciales.

Ahora bien, el presidente Echeverría también podía utilizar en su provecho la lógica de las amistades[335] para afianzar su poder. Seguramente lo hizo en más de una ocasión, pero la balanza no se inclinaba siempre de su lado. El caso de Carlos Biebrich (depuesto en 1975) lo ilustra con claridad. Lejos de ser para Echeverría el sujeto de un odio en "extremo aberrante", como sí podía serlo el profesor Hank, Biebrich era uno de los colaboradores más cercanos del presi-

[334] *Ibid.*, p. 173. Hank fue profesor en primarias y secundarias de Toluca y Atlacomulco, secretario general de la delegación estatal del poderoso SNTE, jefe de Escuelas Secundarias y Profesionales en la Dirección de Educación Pública y jefe de la Oficina de Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material; alcalde de Toluca, primero al mando en la dirección de Gobernación del estado, diputado federal por Toluca, subgerente de ventas de Conasupo...

[335] Era lo que hacía, como caso típico en el México del siglo XIX, Benito Juárez (aunque no sólo él). Lo recuerda José Varela: "'Para los enemigos, la justicia; para los enemigos, la ley' —era la divisa de los *coroneis* o caciques brasileiros—. Y otro tanto decía Juárez en Méjico, invirtiendo el orden y significado de los términos pero sin alterar el producto semántico. 'Las leyes no rigen para los amigos'; puesto que la justicia, 'estando en España mezclada de Administración' se empleaba [...] 'para servir a los amigos y perseguir a los adversarios'" (José Varela, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración [1875-1900]*, Madrid, Alianza, 1977, p. 356).

dente. A dos años de que comenzara su gestión, sin embargo, el gobernador de Sonora se vio forzado a abandonarla como consecuencia de la reactivación de un problema agrario en el estado.

La invasión de tierras, ya se sabe, es un asunto espinoso para cualquier gobernador. Expulsar a los invasores puede resultarle costoso en términos políticos y así le sucedió a Biebrich cuando optó por la ejecución de la orden de desalojo a los invasores de Río Muerto, en el municipio de Guaymas. La policía judicial estatal ejecutó la sentencia, pero en el trance murieron varios de los campesinos que se resistían a abandonar el terreno. En respuesta, los líderes de los invasores organizaron una gran concentración campesina a fin de exigir la desaparición de los poderes del estado.

Según se ha especulado, Augusto Gómez Villanueva (en ese momento secretario general del PRI) y Félix Barra García (entonces secretario de la Reforma Agraria) organizaron la agitación campesina para propiciar el derrumbe de Biebrich. Si fue así, Echeverría "se dejó engañar por sus subalternos y nada menos que en perjuicio de su gobernador consentido".[336] Si no fue así, el presidente simplemente no pudo hacer nada para evitarlo.

A las redes de amistades políticas se sumaban, con mayor peso, los parentescos de sangre y también ellos podían servir, en determinado momento, como respaldo para un gobernador ante los embates del presidente.

Durante el siglo XIX mexicano —todavía hoy en algunos estados de la República— y como consecuencia de la debili-

[336] Carlos Moncada, *¡Cayeron! 67 gobernadores derrocados*, *op. cit.*, p. 139.

dad de las estructuras políticas locales, el escenario político estaba dominado por "redes familiares", aquellas "asociaciones de familias aliadas por razones de comercio, casamiento, proximidad especial y, más tarde, por ser miembros de diversas organizaciones. [...] Estas redes generaban grupos que al ganar influencia conseguían controlar ciudades o regiones"[337] y funcionaban como una organización social en sí. La eficacia de las redes "tenía menos que ver con la prominencia de las familias en los diarios locales y en las manifestaciones públicas en la plaza, que en su modo de adaptar y cambiar estrategias; como una totalidad integrada, creaban y coordinaban un modo de operar estructurado".[338] Además, las redes familiares generaban una indefinición del límite entre las esferas pública y privada en las estructuras políticas emergentes y se erigían en organizaciones fuertes cuando las estructuras estatales eran demasiado débiles;[339] eran todo un Leviatán privado.

[337] Diana Balmori, Stuart F. Voss y Miles Wortman, *Las alianzas de familias y la formación del país en América Latina*, trad. Dorothy Ling, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 10. La familia es una unidad social basada en lazos de sangre y de matrimonio. Se extiende verticalmente en el tiempo por lazos sanguíneos (padres e hijos) y lateralmente por lazos sanguíneos y matrimoniales (esposas, hermanos, primos, cuñados). Debo añadir que el argumento de Balmori, Voss y Wortman se refiere al siglo XIX, pero, como ellos mismos añaden, no debe pensarse que las redes son un fenómeno del pasado; a lo largo del siglo XX, aunque la familia perdió algo de su autoridad política y económica, tuvo "acceso al poder político y económico en virtud de sus grandes fortunas, sus propiedades y sus apellidos. Hasta el día de hoy promueven a ciertos miembros de la familia a posiciones de poder" (*ibid.*, p. 27).

[338] *Ibid.*, p. 17.

[339] Hess comentaba algo muy parecido sobre Italia: "La debilidad crónica del Estado facilitó la formación de instituciones de 'autoayuda', y la posición exclusiva de poder de los grupos informales hizo imposi-

Una última precisión sobre las redes familiares:

> El casamiento fue el principal mecanismo mediante el cual las familias se fusionaban en un solo grupo o red. Los partidos políticos del siglo XIX inspiraban lealtades débiles y efímeras comparadas con aquéllas creadas por los casamientos. [...] En la actualidad, el casamiento se considera como parte de la esfera privada de la vida. Sin embargo, fue un vehículo para la formación de algo parecido a una moderna corporación (en su especificidad, no en su modo de operar). [...] Por medio de la familia y los casamientos, los individuos lograron lo que no pudieron hacer las organizaciones comerciales y los partidos políticos formales de aquellos tiempos: una asociación de poder y dinero de larga duración. Estas familias fueron los antecesores en Iberoamérica de la moderna corporación.[340]

Guardadas todas las proporciones, creo que el conflicto poselectoral de Tabasco en 1995 ilustra las ideas que he comentado sobre las redes familiares. En ese año, como consecuencia de la inestabilidad que imperaba en ese estado, el presidente Zedillo y los líderes de los principales partidos políticos negociaron el llamado Pacto de Los Pinos, cuya implicación principal fue que Madrazo sería "sacrificado" en aras de la limpieza electoral —ya sea que fuese obliga-

---

ble que el Estado ganara la lealtad del público, al mismo tiempo, la consecuente debilidad estatal fortaleció a la familia, las clientelas y las posiciones de los mafiosos" (citado por Robert Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, *op. cit.*, p. 146).

[340] Diana Balmori, Stuart F. Voss y Miles Wortman, *Las alianzas de familias y la formación del país en América Latina*, *op. cit.*, p. 29.

do a renunciar o que fuesen convocadas nuevas elecciones locales.[341]

Era previsible que el presidente Zedillo intentara sustituir a Madrazo, pues según Pedro Jiménez León, líder de la mayoría priista de la legislatura de Tabasco, el PRI local había designado a Madrazo contra los deseos de la dirección nacional del partido. "Pero decidimos, concluye Jiménez León, que aun si el CEN del PRI quería imponer a otro candidato, los tabasqueños respaldaríamos a Madrazo, en espera de cualquier reacción".[342] El líder de la bancada priista en el congreso estatal insistió en que la legislatura rechazaría cualquier iniciativa del presidente para deponer a Madrazo, y cuando se le recordó que en México un gobernador podía ser depuesto al arbitrio presidencial, Jiménez León respondió que "el presidente no vivía en Tabasco".

Madrazo organizó su resistencia con el apoyo del aparato local del PRI: los priistas insurgentes se emboscaron en la biblioteca Pino Suárez, en Villahermosa, y desde ahí organizaron bloqueos, huelgas laborales en todo el estado y tomas de estaciones de radio y televisión, todo bajo la bandera del "nuevo federalismo"; los diputados locales, además, hicieron pública su adhesión a Madrazo y su amenaza de renunciar a sus cargos antes que aceptar la renuncia del gobernador".[343]

Pero al margen de las gestiones de la maquinaria local, hubo algo más que contribuyó a la resistencia madracista: el respaldo de líderes empresariales, rancheros y comerciantes.

[341] Todd Eisenstadt, "Electoral Federalism and Presidential Authority", en Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley, *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, *op. cit.*, p. 285.

[342] *Ibid.*, p. 279.

[343] *Ibid.*

En efecto, la iniciativa privada tabasqueña anunció que paralizaría las actividades financieras, industriales, de comercio, agrícolas y de servicios en caso de que Madrazo dejara la gubernatura. La Unión de Gasolineros suspendió el abasto de combustibles y, junto con ellos, algunos priistas realizaron cierres y bloqueos de carreteras y del aeropuerto internacional, y marcharon de la sede del PRI al congreso estatal para tomar dicho recinto.[344]

El activismo empresarial tenía su razón de ser. Lo explica Eisenstadt con acierto: "Los líderes empresariales extendían sus vínculos de amistad y lealtad a una inveterada elite política y económica que incluía a [familiares] de Madrazo, [...] a varios de los anteriores gobernadores y sus familiares, y, finalmente, a una red jerárquica de negocios".[345] Los personajes más sobresalientes de esa red eran Manuel Felipe Ordóñez Galán, presidente del Consorcio de Construcción de Tabasco y primo del exgobernador Manuel Gurría (1992-1998), y del entonces gobernador, Roberto Madrazo (1998-2002); Carlos Madrazo Cadena, director de la Coparmex de Tabasco y también primo del gobernador; Alberto Banuet y Gerardo Gaudiano, yernos del exgobernador Leandro Rovirosa (1977-1982) y, el primero, coordinador regional de Madrazo en su campaña estatal; César Lastra Pérez, uno de los mayores distribuidores de alcohol en la entidad, promotor de varias marchas en apoyo al gobernador y miembro de una de las familias más poderosas del estado; Mario Trujillo García, dos de cuyas hijas forman parte del gabinete madracista;

[344] *Reforma*, 19 de enero de 1995 (versión electrónica).

[345] Todd Eisenstadt, "Electoral Federalism and Presidential Authority", en *op. cit.*, p. 285.

Alberto Gular, líder de la CANACO; César Fernández, dirigente formal de la Unión Ganadera Regional de Tabasco...[346] Ese grupo de empresarios, ganaderos, comerciantes y políticos priistas fundó el Frente Cívico Tabasqueño, que se decía parte de la sociedad "civil" y apartidista.[347] El Frente no era ni cívico ni apolítico, desde luego, pero la red madracista supo lidiar con las embestidas del presidente Zedillo.

Podría pensarse que el asunto de Tabasco no culminó en la remoción de Madrazo porque el presidente decidió respetar la soberanía del estado de acuerdo con los principios del "nuevo federalismo", que el propio gobierno abrazaba. Lo que dice un análisis bien documentado, sin embargo, es que Zedillo simple y llanamente quiso, pero no pudo, remover al gobernador de su cargo.

Morelos, Chiapas y Guerrero sirven como ejemplo contrario: ahí ninguno de los jefes del ejecutivo local logró concluir su gestión al frente de su estado, y no precisamente por determinación presidencial.

En Guerrero, por ejemplo, el catalizador de la destitución de Rubén Figueroa fue el incidente de Aguas Blancas, en 1995, cuando varios campesinos fueron asesinados por grupos paramilitares. "Conforme se desarrollaban las averiguaciones para establecer la responsabilidad de las autoridades locales, creció la demanda para que el gobernador, Rubén

[346] La lista es extensa y podría extenderse aún más; la reseño con detalle con el único objetivo de resaltar las alianzas y redes familiares y de amistad. Véase una descripción más detallada en Álvaro Delgado y Armando Guzmán, "El quién es quién de los diputados que retuvieron la 'inversión llamada Madrazo'", *Proceso*, 30 de enero de 1995 (versión electrónica).

[347] *Ibid.*

Figueroa, abandonara el cargo; pero muy consciente de la pulcritud legal del presidente [Zedillo], el mandatario local se negó a hacerlo".[348] Al final, sin embargo, gracias a la presión de otros actores (PRD, PAN, organismos locales) Figueroa solicitó licencia. De nuevo, el presidente no es el único factor ni el factor decisivo de la salida del gobernador.

El caso de Jorge Carrillo Olea en Morelos es igualmente llamativo. Carrillo Olea, un gobernador con poco arraigo en la entidad —su carrera política se desarrolló en la administración pública federal— y cuyo ascenso a la gubernatura había generado divisiones al interior del partido —entre otras cosas por el desacuerdo entre algunas fracciones del PRI local con los aspirantes a los gobiernos municipales—, dejó la gubernatura porque su legitimidad comenzó a menguarse durante el transcurso de su gestión al frente de Morelos. Organismos como la Comisión Nacional de Derecho Humanos reconocían —y lo percibía también la sociedad— que imperaba en el estado un clima de inseguridad pública (el índice delictivo se había incrementado considerablemente) y de ineficiencia en la procuración e impartición de justicia; asimismo, a Carrillo Olea se le acusaba, en la prensa internacional, de establecer vínculos estrechos con el narcotráfico.[349]

El mayor reto para el gobernador se desató en 1995, cuando el municipio de Tepoztlán autorizó la construcción

[348] Rogelio Hernández, "Presidencialismo y elite en el cambio político de México", *Política y Gobierno*, núm. 1, primer semestre de 1998, p. 207.

[349] Una nota en *The New York Times* acusaba a Carrillo Olea de estar involucrado en el tráfico de ármas y de haber permitido la estancia de un peligroso narcotraficante (Carrillo Fuentes) en Cuernavaca, bajo la protección de la policía judicial estatal.

de un campo de golf. Como reacción, un sector de la comunidad formó el Comité para la Unidad Tepozteca (CUT), "destituyó" al alcalde de Tepoztlán, tomó por asalto el palacio municipal, bloqueó con retenes las entradas al municipio, secuestró por algunas horas a funcionarios estatales involucrados con el proyecto, "depuso" al cabildo legal y se erigió en "Ayuntamiento Libre, Constitucional y Popular de Tepoztlán". El PRD, por su parte, solicitó la desaparición de poderes en el estado como consecuencia de la agresión que, en algún momento, policías preventivos dirigieron a manifestantes del CUT.[350] En fin, la renuncia de Carrillo Olea era una "demanda social",[351] por llamarla de algún modo, no tanto una exigencia presidencial.

La muerte tiene permiso

No puedo cerrar este capítulo sin anotar que los municipios hicieron su pequeña contribución en la historia de las capitulaciones de gobernadores. Roger Anderson escribe que durante el régimen de Miguel Alemán (el presidente que desplazó al mayor número de gobernadores en los últimos 60 años):

[350] Elia Isabel Ramírez Maya, *Sustitución de gobernadores, juicio político y gobernabilidad; el caso del estado de Morelos*, 1994-1998, tesis de licenciatura, México, CIDE, 2000, pp. 29, 31, 39-41 y 82.

[351] Una encuesta realizada en vísperas de la destitución de Carrillo Olea respalda esa hipótesis. 12.49% del padrón electoral en 33 municipios participó en la consulta que mayoritariamente (94%) pidió la renuncia del gobernador (*ibid.*, p. 81).

> No todas las renuncias forzadas fueron el resultado de la iniciativa [presidencial]. La violencia generalizada y la inestabilidad política en los estados, ambas consecuencia de la imposición de presidentes municipales por parte del gobernador, fueron un factor de primera magnitud en las renuncias forzadas de los ejecutivos estatales. [L]os gobernadores tenían que ser sacrificados para retirar la presión de la *elite* nacional y para restaurar la confianza pública, y sólo de manera secundaria para designar a alemanistas en el puesto.[352]

Fueron los casos, entre otros, de Edmundo Sánchez Cano, en Oaxaca, que ya comentamos; el de Juan M. Esponda, en Chiapas, y el de Alberto Aldrete, en Baja California, todos fechados en 1947.

Juan Esponda, por dar un ejemplo, permitió —o quizá propició— que Luis Guízar, el candidato "oficial", se impusiera en la contienda por la presidencia municipal de Tapachula a Ernesto A. Córdova, el candidato del Partido Cívico Tapachulteco. La imposición de Guízar —así la consideraban sus contrincantes— llevó a sus opositores a convocar una manifestación para tomar por la fuerza la presidencia municipal. La demostración fue reprimida por las policías estatal y municipal, y arrojó un saldo de por lo menos una decena de muertos y otra de heridos. "Numerosas organizaciones, en Chiapas y en México, exigieron la renuncia del gobernador cuando se difundió la noticia de los asesinatos",[353] y la exigencia se hizo realidad muy poco después,[354] como consecuencia de la "pre-

[352] *Ibid.*, p. 354.

[353] *Ibid.*, p. 349.

[354] *Ibid.* Véase también Luis Medina, *Civilismo y modernización del autoritarismo, op. cit.*, pp. 102-104.

sión social", por cierto, y no como el resultado de una decisión presidencial.

Por su parte, Manuel Mayoral Heredia no aprendió la lección de Edmundo Sánchez Cano, su antecesor, y en 1952 perdió su cargo por establecer un impuesto a las concesiones de mercados[355] y por permitir que la policía local reprimiera con violencia las consecuentes protestas. La violencia policial bastó para que el Instituto de Ciencias y Artes —lo mismo sus estudiantes que sus autoridades—, la UNAM y el IPN pidieran la renuncia del gobernador.[356]

Mayoral Heredia fue incapaz de contener la tensión y la intranquilidad sociales que se extendían en el estado, tanto así que en el municipio de Miahuatlán una turba linchó a su presidente municipal. El incidente —y con esto termino— me recuerda aquel cuento de Edmundo Valadés: "La muerte tiene permiso". En el cuento, en representación del municipio de San Juan de las Manzanas, Sacramento pide audiencia ante una asamblea ¿ejidal? Su propósito es solicitar la venia de dicha asamblea para que la comunidad se haga justicia por su propia mano y castigue a su presidente municipal con cargo a sus tropelías y sus omisiones. En un primer momento, parece que la petición no le será concedida. "Pero somos civilizados —se escucha una voz que pide sensatez—, tenemos instituciones; no podemos hacerlas a un la-

[355] "Los impuestos molestaron tanto a comerciantes como a campesinos del estado. [U]n grupo de 1 500 marchó hacia la casa del gobernador para protestar contra la nueva ley y para pedir su abrogación. Al mismo tiempo, se convocó una huelga comercial" (Roger C. Anderson, *The Functional Role of the Governors and their States in the Political Development of Mexico, 1940-1964*, *op. cit.*, p. 361).

[356] *Ibid.*, p. 362.

do". Al final la asamblea delibera y la situación da un giro inesperado:

> Se pone a votación la proposición de los compañeros de San Juan de las Manzanas. Los que estén de acuerdo en que se les dé permiso para matar al Presidente Municipal, que levanten la mano...
>
> Todos los brazos se tienden a lo alto. También los de los ingenieros. No hay una sola mano que no esté arriba, categóricamente aprobando. Cada dedo señala la muerte inmediata, directa.
>
> —La asamblea da permiso a los de San Juan de las Manzanas para lo que solicitan.
>
> Sacramento, que ha permanecido en pie, con calma, termina de hablar. No hay alegría ni dolor en lo que dice. Su expresión es sencilla, simple.
>
> —Pos muchas gracias por el premio, porque como nadie nos hacía caso, desde ayer el Presidente Municipal de San Juan de las Manzanas está difunto.[357]

[357] Pocos como Efraín Gonzalez Luna, uno de los fundadores del PAN, explican la resistencia de la que son capaces los habitantes de un municipio, los límites a los que se debe enfrentar "el poder", por despótico que sea. Dice el panista: "Lope y Calderón recogen y revisten más tarde con túnica perfecta en su teatro, suma viviente y expresión suprema de la época, el alma de las instituciones municipales, el motor central que las anima y las sostiene. *Fuenteovejuna* exalta la solidaridad moral, la unidad inquebrantable de conciencias y voluntades, el 'ayuntamiento' del pueblo y el Concejo que se funden en una sola persona colectiva para el juicio y la justicia, por obra del tradicional 'Cabildo Abierto', y que con idéntica unidad resisten victoriosamente amenazas y torturas: [...] *—¿Quién mató al Comendador?/ —Fuenteovejuna, Señor/ —¿Y quién es Fuenteovejuna?/ —Todos a una.* [...] Con-

"La muerte tiene permiso", lo sé, es un cuento, pero tiene mucho que decirnos. La parábola principal de San Juan de las Manzanas es útil por partida doble. Primero, porque pone de manifiesto, de manera un tanto cruda, que la sociedad, a veces bastante "incivil", no responde al cuadro de sumisión y pasividad que han imaginado algunas abstracciones y teorías que ya he comentado. Segundo, porque enseña que, como en el caso de las destituciones de los gobernadores mexicanos, un presidente —en el caso del cuento es el presidente de la asamblea— puede decidir algo que de todas maneras iba a suceder: la muerte del alcalde.

Conclusiones

La designación y destitución de los gobernadores era una de las atribuciones básicas del presidente mitológico. Y, como he tratado de ilustrar, también una muy dudosa. En realidad, las prácticas políticas eran más complejas y no podían ceñirse en todo a la voluntad presidencial.

El orden político local dependía de las alianzas, los acuerdos, las transacciones entre los aparatos políticos locales, gremios sindicales y empresariales, y grupos estudiantiles, por un lado, y el presidente y los gobernadores, por el otro. En breve, el caso de los gobernadores permite reconocer va-

tra esta granítica cohesión, alma y escudo del pequeño pueblo titánico, se rompen los poderes extraños. Vence la unión de los hombres para el bien, para la defensa de sus bienes inmediatos e irrenunciables: la integridad personal, el decoro, la justicia, atacados por la fuerza insolente de un perverso vicario del Estado" (*Humanismo político,* México, EPESSA, 1991, pp. 225-226).

rios de los factores que han condicionado el poder del presidente: el PRI, el empresariado, las universidades, las redes políticas, la organización opositora, etc. Al tomar en cuenta el activismo político de todos esos poderes sociales, difícilmente puede calificarse como pasiva o apática a la sociedad mexicana, que podía incluso pisar el terreno de la violencia cuando de manifestarse se trataba.

Un corolario teórico puede desprenderse de lo desarrollado en las páginas precedentes y es la idea de que las sociedades construyen siempre un orden —que el Estado no siempre puede regular— y de él derivan certidumbre. Es decir, la política puede entenderse como un orden que permite a los individuos comportarse de acuerdo con expectativas estables. En el caso que nos ocupa, el orden político establecía las pautas que debían seguir los actores políticos locales y lo que ocurría cuando (los gobernadores, por ejemplo) no se ceñían a ellas.

La conclusión no es la *absoluta* impotencia del presidente, sino la imposibilidad de que el poder presidencial pudiera ser *absoluto*. El presidente ejercía una influencia fundamental dentro de los equilibrios locales y era uno de los recursos para la formación del orden dentro de los estados. Nada más. Para entender el orden político mexicano del siglo XX hay que entender de qué índole era el poder, de qué manera se ejercía, con qué limites.

En un balance teórico, al mito presidencial se le puede plantear la misma objeción que Steven Lukes ha señalado sobre la concepción russelliana del poder (entendido como "la producción de los efectos intencionados"). "¿Soy poderoso —pregunta Lukes— si los efectos que 'produzco intencionalmente' son el fruto de una presión o de una amenaza

que me ha obligado a producirlos?"[358] Con el mismo rasero puede preguntarse en torno al tema de la relación entre los gobernadores y el presidente: ¿era poderoso el presidente si "designaba" o "destituía" a los gobernadores de los estados cuando algunos actores lo inducían a ello?

[358] Bertrand Russell, "The Forms of Power", en Steven Lukes (ed.), *Power*, Nueva York, New York Press, pp. 1 y 19.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

No es una exageración afirmar que la política racionaliza los mitos en lugar de destruirlos. Así ha ocurrido en el caso mexicano, al menos en lo que toca a la institución presidencial. Como se ha documentado, en México incontables intelectuales y académicos sacaron de proporción en sus escritos la magnitud del poder presidencial, con lo que crearon una entidad todopoderosa de cuño mítico.

Pero la realidad —lo he argüido en las páginas precedentes— era otra. El presidente no "lo podía todo", porque no contaba con los medios para imponer sus decisiones a rajatabla, ni existía tampoco una sociedad pasiva y apática dispuesta a permitírselo. No podía concentrar para sí todo el poder porque distintos grupos se lo regateaban y le trazaban *límites.* Tenía entonces que negociarlo —negociar es la palabra clave— y construir paso a paso el consenso político.

El ejemplo de la designación y destitución de los gobernadores es ilustrativo a este respecto. Autoriza, en primer lugar, a poner en entredicho una de las atribuciones fundamentales de la presidencia mítica, la de destituir y designar a los mandatarios locales, y permite, en segundo, reconocer varios de los factores que en la práctica condicionaban el poder del presidente: el PRI, los empresarios, las universidades, las redes políticas, la organización opositora y muchos otros poderes sociales. Lo mismo sale a flote cuando se averiguan

las causas del fracaso de numerosas políticas públicas apoyadas por el presidente.

Fraseada así, la idea de los *límites* al poder presidencial me lleva a un tema que se asomó intermitentemente a lo largo del ensayo, pero que no se desarrolló en ningún momento. Quiero hacerlo ahora, aunque sea brevemente y a manera de digresión.

Las sociedades cuentan con dos maneras enteramente distintas de *limitar* la acción de las autoridades establecidas (el Estado, el presidente, etc.). Una, la manera "civil" (de ahí que sólo algunas sociedades deban ser correctamente llamadas sociedades *civiles*), donde la sociedad estructura su relación con los ciudadanos y cuenta con una opinión cívica vigilante y con mecanismos formales de representación con la capacidad de traducir las demandas sociales en intereses generalizables bajo la forma de leyes. Y otra, la iberoamericana, bajo la cual la sociedad obstruye la materialización del imperio estatal como forma impersonal y universal, imperio sobre el cual reposan las autoridades instituidas.[359] Justo como sucedía en México.

Algo así explica Robert Putnam, en su celebre y polémico texto sobre cultura cívica y capital social:

> Con todo —dice— el círculo vicioso se enreda con más fuerza: en las regiones menos cívicas, el entorno incivil debilita incluso a un gobierno con mano dura —el agente encargado de

[359] Fernando Escalante, "La sociedad civil y los límites de la acción del Estado", en Manfred Mols y Josef Thesing (eds.), *El Estado en América Latina*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, A.C.-CIEDLA, 1995, pp. 231-232.

hacer cumplir la ley. El mismo carácter de la comunidad que lleva a los ciudadanos a demandar un gobierno fuerte hace que sea casi imposible establecer un gobierno fuerte, ya no se diga democrático. [...] En las regiones cívicas, en contraste, un gobierno (*light-touch*) es más fuerte sin esfuerzos, pues puede contar con la cooperación voluntaria y el *self-enforcement* entre la ciudadanía.[360]

En una frase, incluso un gobierno con mano dura se debilita en las regiones no-cívicas. Un hecho, hace falta aclararlo, que ya había percibido con anterioridad Edward Banfield y cuyas consecuencias pueden hacerse extensivas a cualquier tipo de institución pública además del Estado: "No sería posible, por ejemplo, crear una organización poderosa ahí donde cualquiera pudiese satisfacer sus aspiraciones con sólo extender la mano hasta el 'coco' más cercano. Tampoco podría crear una organización poderosa donde nadie acepta órdenes o direcciones".[361] Sin un adarme de moralidad cívica, no es posible erigir ninguna institución fuerte capaz de imponer a los individuos sus mandatos.[362]

[360] Robert Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993, p. 113.

[361] Edward Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, Nueva York, The Free Press, 1958, p. 9.

[362] Un par de ejemplos puede servir para aclarar un tanto el asunto. Un campesino o incluso un grupo de campesinos que evade el pago de sus obligaciones tributarias sobornando al recolector de impuestos influye en el resultado de la política del gobierno, tanto como lo hace una liga agraria permanente y beligerante que se pronuncia colectivamente por la eliminación o la reducción de los impuestos. De la misma forma, para terminar con el control de precios del gobierno, un

Como sucede en esas regiones no-cívicas que describen Putnam y Banfield, muy pocos aceptaban "órdenes o direcciones" en la sociedad mexicana, vinieran éstas de donde vinieran. Porque en México el ideal de la obediencia incondicional y directa a la autoridad pública que caracteriza a algunos estados modernos fracasó estrepitosamente. Ese fracaso dio cabida a un sistema de reciprocidad donde el orden debía ser negociado reiteradamente, en cada momento, sin que las autoridades pudiesen dar por descontada la obediencia a sus mandatos. Se incluye dentro de esas autoridades al presidente, desde luego, que no podía establecer algo semejante a una dominación absoluta sobre la sociedad. El orden, insisto en ello, tenía que ser el resultado de una negociación. El presidente tenía que negociar.

Considerar los factores políticos que en el pasado reciente atenuaron el poder presidencial no es un simple ejercicio de indagación histórica; el ejercicio contribuye, creo, a iluminar los hechos del presente.

La presidencia estuvo siempre acotada desde diversos flancos —el sindical, el partidista, el de grupos "populares"—, aunque eso no lo registraran algunos análisis políticos. No sobra aclarar entonces que las nuevas limitaciones que recientemente se le han ido trazando a la institución presidencial vienen a sumarse a otras restricciones que ya pesaban antes

---

empresario o un grupo de empresas pueden trabajar colectivamente por medio de la cámara de comercio, o bien, lo que es más eficiente pero también "inmoral" desde el punto de vista cívico, comprar la protección de los funcionarios públicos (James Scott, *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972, p. 24).

sobre ella. En otras palabras, el hecho de una presidencia circunscrita no representa una situación inédita en México. Inéditos en la historia política reciente son, en cambio, los mecanismos mediante los cuales se ha limitado al presidente en últimas fechas.

En efecto, desde 1988 hasta la fecha algunos cambios constitucionales han ido acotando el poder presidencial: el abandono progresivo (entre 1990 y 1996) del poder Ejecutivo en la organización de las elecciones federales; la creación de los tribunales agrarios (1993); la autonomía del Banco Central (1993); la desaparición de la figura de la regencia capitalina y la creación de la jefatura de gobierno para el D.F. (1996); la ampliación del periodo de sesiones ordinarias del Congreso (1993), y la modificación constitucional según la cual el procurador general de la República deja de ser nombrado libremente por el presidente y pasa a ser ratificado por dos tercios del Senado (1996).[363]

También las capacidades "metaconstitucionales" del presidente se han ido mermando en últimas fechas. A partir de 1988, el partido del presidente, el PRI, dejó de obtener por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana las dos terceras partes de las curules en ambas cámaras del Congreso. Eso ha obligado a todos los presidentes, desde Carlos Salinas, a buscar la cooperación opositora en el ámbito parlamentario.[364]

Acaso lo que explique el cambio cualitativo que sobrevino en los últimos años en referencia a los factores de acotamien-

[363] Alonso Lujambio, "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México", *Este País*, febrero de 2000, p. 5.

[364] Soledad Loeza, *El Partido Acción Nacional, op. cit.*, pp. 478-552.

to del poder presidencial en México sea, dicho en términos gruesos, el agotamiento del esquema político posrevolucionario y el ensanchamiento de la elite política. Como quiera que sea, todos estos nuevos acotamientos, sumados a los que existían antes y al quiebre de la pauta de intercambio político que se mencionó en el capítulo segundo, ¿no podrían terminar por reducir a la presidencia a la impotencia? La respuesta dependerá de su capacidad y de los recursos políticos y económicos que tendrá a la mano para negociar bajo nuevas circunstancias.

Un ouvrage est fini quand on ne peut plus l'améliorer,
bien qu'on le sache insuffisant et incomplet.
On est tellement excédé, qu'on n'a plus le courage
d'y ajouter une seule virgule, fût-elle indispensable.
Ce qui décide du degré d'achèvement d'une oeuvre,
ce n'est nullement une exigence d'art ou de vérite,
c'est la fatigue et, plus encore, le dégoût.

EMIL CIORAN, *De l'inconvénient d'être né*

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, José Antonio, "Las transfiguraciones del ornitorrinco", *Istor*, núm. 2, 2000.

—, "Tocqueville y México", *El fin de la raza cósmica. Consideraciones sobre el esplendor y la decadencia del liberalismo en México*, México, Océano, 2001 (El Ojo Infalible).

Aguilar, Luis F. (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996 (Antologías de Política Pública, 1).

—, "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1996.

—, *Subversiones silenciosas*, México, Aguilar, 1993.

Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, trad. Santos Juliá, México, Siglo XXI, 1985.

Anderson, Roger C., *The Functional Role of the Governors and their States in the Political Development of Mexico, 1940-1964*, tesis doctoral, University of Wisconsin [s.f.].

Ankerson, Dudley, "Saturnino Cedillo, un caudillo tradicional en San Luis Potosí, 1890-1938", en David Brading, *Caudillos y campesinos en la Revolución mexicana*, trad. Carlos Valdés, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Annino, Antonio, "El pacto y la norma. Los orígenes de la legali-

dad oligárquica", México, *Memorias de la Academia Mexicana de la Historia correspondiente de la Real de Madrid*, 1992.

Arnaut, Alberto, "El Partido Revolucionario Institucional", en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1998.

—, *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*, México, CIDE, 1992.

—, *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa en México (1889-1994)*, México, El Colegio de México, 1998.

Axelrod, Robert, *La evolución de la cooperación*, trad. Luis Bou, Madrid, Alianza, 1986.

Azuela, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989.

Badie, Bertrand, *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, París, Fayard, 1992.

Balandier, Georges, *El desorden. La teoría del caos y las ciencias sociales. Elogio de la fecundidad del movimiento*, Barcelona, Gedisa, 1989.

Balmori, Diana, Stuart F. Voss y Miles Wortman, *Las alianzas de familias y la formación del país en América Latina*, trad. Dorothy Ling, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

Banfield, Edward, *The Moral Bases of a Backward Society*, Nueva York, The Free Press, 1958.

Barthes, Roland, *Mythologies*, Nueva York, Hill and Wang, 1972.

Bartra, Roger, *La jaula de la melancolía*, México, Grijalbo, 1987.

Beer, Samuel, *Modern British Politics*, Londres [s.e.], 1965.

Béjar, Raúl, y David Moctezuma, *Relativización y desgaste del presidencialismo mexicano*, México, UNAM.

Berger, Peter L., y Thomas Luckmann, *La construcción social de la realidad*, trad. Silvia Zuleta, Buenos Aires, Amorrortu, 1968.

Bernstein, Tao Neil, *Fifty Years of State Governors in Mexico: Mid-*

dle Elites and Political Stability, tesis doctoral, University of Virginia, 1993.

Bobbio, Norberto, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino (eds.), *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI, trad. Raúl Crisafio, Alfonso García *et al.*, 1976.

Bolaños Guerra, Bernardo, "Presidencialismo y posmodernidad", en Lorenzo Córdova, Rodrigo Gutiérrez *et al.*, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, México, Editorial Aldus, 1994.

Brandenburg, Frank, *Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs Prentice Hall, 1964.

Brading, David, *Caudillos y campesinos en la Revolución mexicana*, trad. Carlos Valdés, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Calderón, José María, *La génesis del presidencialismo en México*, México, El Caballito, 1972.

Calles, Plutarco Elías, *Pensamiento político y social. Antología (1913-1936)*, México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública-Fideicomiso Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, 1989.

Camp, Roderic Ai, *Mexican Political Biographies, 1935-1985*, Tucson, University Arizona Press, 1982.

Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1954-1990*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1996.

Carmagnani, Marcelo "El federalismo liberal", en *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1993.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1977.

Casar, María Amparo, "Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el legislativo: el caso de México", *Política y Gobierno*, vol. VI, primer semestre de 1999.

—, "Las bases político-institucionales del poder presidencial", *Política y Gobierno*, vol. III, primer semestre de 1996.

—— y Guadalupe González, "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT", en Roberto Russell (ed.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, México, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

Cassirer, Ernst, *El mito del Estado*, trad. Eduardo Nicol, México, Fondo de Cultura Económica, 1997 [1946].

Cervantes, Miguel de, "Rinconete y Cortadillo", en *Obra Selecta*, Madrid [s.f.].

Chalmers, Douglas, *Changing Latin America: New Interpretations of its Politics and Society*, Nueva York, Columbia, 1972.

Cline, Howard F., *México. Revolution to Evolution. 1940-1960*, Londres, Oxford University Press, 1962.

Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1972.

Córdova, Lorenzo, *et al.*, *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994.

Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972.

——, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.

Cross, John C., *Informal Politics. Street Vendors and the State in Mexico City*, Stanford, Stanford University Press, 1998.

Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, trad. Julia Moreno San Martín, México, Red Editorial Iberoamericana, 1983.

——, "The Concept of Power", *Behavioral Science*, 2, 1957.

Davis, Diane, *El Leviatán urbano. La Ciudad de México en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Delgado, Álvaro, y Armando Guzmán, "El quién es quién de los diputados que retuvieron la 'inversión llamada Madrazo'", *Proceso*, 30 de enero de 1995 (versión electrónica).

Dresser, Denisse, "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad", *El Cotidiano*, julio-agosto de 1982.

Drijanski Roth, Patricia, *La remoción de gobernadores y el federalismo mexicano, 1934-1994*, ITAM, tesis de licenciatura, 1997.

Dumont, Louis, *Ensayos sobre el individualismo*, trad. Rafael Tusón Calatayud, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

Eisenstadt, Todd, "Electoral Federalism and Presidential Authority", en Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley, *Subnational Politics and Democratization in Mexico, El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos*, trad. Mónica Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Elias, Norbert, *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, trad. Ramón García Cotarelo, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Elizondo, Carlos, "In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administration of Echeverría and Salinas", *Journal of Latin American Studies*, 26 (1994).

Escalante, Fernando, "Clientelismo y ciudadanía en México", en Diana Guillén (coord.), *Mediaciones y política*, México, Instituto Mora, 1998.

—, *La democracia mafiosa*, México, Reflexiones sobre el Cambio, 1999.

—, *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República mexicana —Tratado de moral pública—*, México, El Colegio de México, 1992.

—, "La sociedad civil y los límites de la acción del Estado", en Manfred Mols y Josef Thesing (eds.), *El Estado en América Latina*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, 1995.

Falcón, Romana, "Saturnino Cedillo: el último gran cacique militar", en Carlos Martínez Assad (coord.), *Estadistas, caciques y caudillos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

Fix Fierro, Héctor, "Poder Judicial", en María del Refugio González y Sergio López Ayllón, *Transiciones y diseños institucionales*, México, 1999.

Florescano, Enrique (ed.), *Mitos mexicanos*, México, Aguilar, 1995.

Freund, Julien, *La sociología de Max Weber*, trad. Alberto Gil Novales, Barcelona, Península, 1986.

Gambetta, Diego, *The Sicilian Mafia. The Bussines of Private Protection*, Cambridge y Londres, Harvard University Press, 1993.

García Pelayo, Manuel, *Los mitos políticos*, Madrid, Alianza, 1981.

Garrido, Luis Javier, "The Crisis of Presidentialism", en Wayne Cornelius, Judith Gentleman y Peter Smith (coords.), *Mexico's Alternative Political Futures*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1989 (Monograph Series, 30).

—, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado mexicano (1928-1945)*, México, Siglo XXI-Secretaría de Educación Pública, 1986.

Gellner, Ernest, *Condiciones de la libertad. La sociedad civil y sus rivales*, trad. Carles Salazar, Barcelona, Paidós, 1996.

—, *Naciones y nacionalismo*, trad. Javier Setó, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial, 1991.

—, y John Waterbury, Patrons and Clients in Mediterranean Societies, Londres, Duckworth, 1977.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965.

González García, José M., *Metáforas del poder*, Madrid, Alianza, 1998.

González Luna, Efraín, *Humanismo político*, México, EPESSA, 1991.

Goodspeed, Stephen, "El poder Ejecutivo en México", *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. VII, núm. 1, enero-marzo de 1955.

Graves, Robert, *Los mitos griegos*, Madrid, Alianza, 1988, t. 1.

Guerra, François-Xavier, *Del Antiguo Régimen a la Revolución*, trad. Sergio Fernández Bravo, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, t. 1.

Guevara Niebla, Gilberto, *Nexos*, núm. 170 (versión electrónica).

Hale, Charles, "Los mitos políticos de la nación mexicana: el Liberalismo y la Revolución", *Historia Mexicana*, núm. 4, abril-junio de 1997.

Hansen, Roger, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1971.

Hermet, Guy, "Las elecciones en los regímenes autoritarios", en Guy Hermet, Alain Rouquié y Juan J. Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, trad. Diana I. Galak, México, Fondo de Cultura Económica.

Hernández, Alicia, "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcelo Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1993.

—, *La mecánica cardenista*, México, El Colegio de México, 1979 (Historia de la Revolución Mexicana, 1934-1940, 16).

Hernández, Rogelio, "El presidencialismo mexicano, ¿cuánto es indispensable limitarlo?", en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1998.

—, "La historia moderna del PRI. Entre la autonomía y el sometimiento", *Foro Internacional*, 160 (2000).

—, "Presidencialismo y elite en el cambio político de México", *Política y Gobierno*, núm. 1, primer semestre de 1998.

—, "Inestabilidad política y presidencialismo", *Mexican Studies*, vol. 10, núm. 1, 1994.

—, *Amistades, compromisos y lealtades: líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993*, México, El Colegio de México, 1998.

—, *La formación del político mexicano. El caso de Carlos A. Madrazo*, México, El Colegio de México-Universidad Juárez de Tabasco, 1992.

Hernández Campos, Jorge, "El fin del mito presidencial", en Enrique Florescano (comp.), *Mitos mexicanos*, México, Aguilar, 1995.

Hesles, Jose Carlos, "Mercurio o el político. Sobre la naturaleza de

los intermediarios y su contribución al orden político", en Diana Guillén (coord.), *Mediaciones y política*, México, Instituto Mora, 1998.

Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio* [s.t.], Buenos Aires, Paidós, 1990.

Joseph, Gilbert M., "El caciquismo y la Revolución en Yucatán", en David Brading, *Caudillos y campesinos en la Revolución mexicana*, trad. Carlos Valdés, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Jouvenel, Bertrand de, *Du pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance*, París, Hachette Littératures.

Knight, Alan, "Historical Continuities in Social Movements", en Joe Forewaker y Ann L. Craig (eds.), *Popular Movements and Political Changes in Mexico*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1996.

Knoke, David, *Political Networks: The Structural Perspective*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

Krauze, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político (1940-1996)*, México, Tusquets, México, 1997.

Langston, Joy, *A Patchwork Quilt: Why Different Mexican States Have Different Types of Governors*, México, CIDE, 2000.

—, *The Governors in México*, México, CIDE, 1998.

Lerner, Berta y Susana Ralsky, *El poder de los presidentes: alcances y perspectivas, 1910-1973*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, México, 1976.

Levy, Daniel, *Universidad y gobierno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Linz, Juan J., y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracies. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

Lively, Jack, *The Social and Political Thought of Alexis de Tocqueville*, Oxford, Clarendon Press, 1962.

Loaeza, Soledad, *El llamado de la urnas*, México, Cal y Arena, 1989.

—, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

—, *Clases medias y política en México. La querella escolar, 1959-1963*, México, El Colegio de México, 1988.

Lomnitz, Claudio, "An Intellectual's Stock in the Factory of Mexico's Ruins", *American Journal of Sociology*, 2 (1998).

—, *Las salidas del laberinto. Cultura e ideología en el espacio nacional mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1995.

Loret de Mola, Carlos, *Confesiones de un gobernador*, México, Grijalbo, 1978.

Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso*, México, UNAM, 1996.

—, "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México", *Este País*, febrero de 2000.

Lukes, Steven, *El individualismo*, trad. José Luis Álvarez, Barcelona, Península, 1975.

Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, trad. Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.

Manin, Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, París, Flammarion, 1996.

March, James y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, trad. Jorge Ferreiro, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa, 1997.

Márquez, Enrique, "El movimiento navista y los procesos políticos de San Luis Potosí, 1958-1985", en Rafael Segovia y Soledad Loaeza (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.

—, "Gonzalo N. Santos o la naturaleza del 'tanteómetro político'", en Carlos Martinez Assad (coord.), *Estadistas, caciques y*

caudillos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

Martínez Assad, Carlos, y Álvaro Arreola Ayala, "El poder de los gobernadores", en Rafael Segovia y Soledad Loaeza (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.

Martínez de Murguía, Beatriz, *La policía en México. ¿Orden social o criminalidad?*, México, Planeta, 1999.

Marván, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo, qué? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, México, Océano, 1997.

Maxfield, Sylvia, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Ithaca [s.e.], 1990.

Medina, Luis, *Civilismo y modernización del autoritarismo*, México, El Colegio de México, 1978 (Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952, 18).

—, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Merino, Mauricio, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998.

Meyer, Jean, "Presentación", *Istor*, año I, núm. 3, 2001.

Meyer, Lorenzo, "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación estructural y caída estructural. 1982-1996", *Foro Internacional*, 143-144 (1996).

—, "Andamios presidenciales: el todo y sus partes", *Nexos*, núm. 60, diciembre de 1982.

—, "El presidencialismo mexicano en busca de su justo medio", *Nexos*.

—, "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo", *Revista Mexicana de Sociología*.

Moncada, Carlos, *¡Cayeron! 67 gobernadores derrocados*, México, Calypso, 1979.

Montesquieu, Charles de Secondat, baron de, "De la Constitu-

ción de Inglaterra", *El espíritu de las leyes*, cap. VI, libro XI, [1748].

Nacif, Benito, "La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México", en Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández.

Olvera, Alberto J., "Los modos de la recuperación contemporánea de la idea de la sociedad civil".

—, en Alberto J. Olvera (coord.), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 1999.

Ortega y Gasset, José, *Meditaciones del Quijote*, ed. Julián Marías, Madrid, Cátedra, 1984.

—, "Ideas y creencias", en *Obras completas*, Madrid, Alianza-Revista de Occidente, 1983.

Pacheco Méndez, Guadalupe, y Juan Reyes del Campillo, "La estructura sectorial del PRI y las elecciones federales de diputados, 1979-1988", *Sociológica*, núm. 11, septiembre-diciembre de 1989.

—, "La distribución de candidaturas a diputados en el PRI (1979-1985)", *Argumentos*, núm. 2, octubre-diciembre de 1987.

Pansters, Will, *Política y poder en Puebla*, trad. Willy de Winter, México, Benemérita Universidad de Puebla-Fondo de Cultura Económica, 1998.

Paoli Bolio, Francisco José, "El régimen presidencialista de partido de Estado y su cambio", *Sociológica*, núm. 11, septiembre-diciembre de 1989.

Pardo, María del Carmen, "La política social como dádiva del presidente", *Foro Internacional*, 143-144 (1996).

Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959 [1950] (Lecturas mexicanas, 27).

—, *Posdata*, México, Siglo XXI, 1970.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El control del gobierno: funciones del poder Legislativo*, México, INAP, 1996.

Pellicer de Brody, Olga, "Las modalidades ruizcortinisas para mante-

ner la estabilidad política", en Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna, *El afianzamiento de la estabilidad política*, México, El Colegio de México, 1978 (Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960, 22).

—, y José Luis Reyna, *El afianzamiento de la estabilidad política*, México, El Colegio de México, 1978 (Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960, 22).

Peña, Guillermo de la, "Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas", en Jorge Padua y Alain Vanneph (coords.), *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México-Centre d'Études Mexicaines et Centraméricaines, 1986.

Pereyra, Carlos, *Sobre la democracia*, México, Cal y Arena, 1985.

Philip, George, *The Presidency in Mexican Politics*, Nueva York, St. Martin's Press, 1992.

Powell, John Duncan, "Peasant Society and Clientelism Politics", *American Political Science Review*, núm. 2, 1970.

Proceso, 23 de septiembre de 2000.

Prud'homme, Jean-François, "State Electoral Conflicts and National Interparty Relations in Mexico, 1988-1994", en Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley, *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, 1999.

—, "Crónica legislativa: cuatro reformas electorales, 1946-1986", en Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández (comps.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001.

Putnam, Robert, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

Ramírez Maya, Elia Isabel, *Sustitución de gobernadores, juicio político y gobernabilidad; el caso del estado de Morelos, 1994-1998*, tesis de licenciatura, México, CIDE, 2000.

Ramos, Samuel, *El perfil del hombre y la cultura en México*, México, Espasa Calpe Mexicana, 1997 [1934].

Reyes Heroles, Federico, *La democracia difícil*, México, Grijalbo, 1991.

—, "De la debilidad al liderazgo", *Este País*.

Rojas, José Luis de, *México Tenochtitlan. Economía y sociedad en el siglo XVI*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Rousseau, Isabelle, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995 (Elites gubernamentales y proyecto de modernización)*, trad. El Colegio de México, México, El Colegio de México, 2001.

—, "Paradigma político", en Laura Baca, Judith Bokser *et al.*, Léxico de la política, México, Flacso-Conacyt-Heinrich B. Stiftung-FCE, 2000.

Rubin, Jeffrey, "State Policies, leftist Oppositions, and Municipal Elections: The Case of the COCEI in Juchitan", en Arturo Alvarado (ed.), *Electoral Patterns and Perspectives in Mexico*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican studies, 1987.

—, "Popular Mobilization and The Myth of State Corporatism", en Joe Forewaker y Ann L. Craig, *Popular Movements and Political Changes in Mexico*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1990.

—, "Zapotec and Mexican Ethnicity, Militancy and Democratization in Juchitán, Oaxaca", en Wayne Cornelius, Todd A. Eisenstadt y Jane Hindley, *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, 1999.

Russell, Bertrand, "The Forms of Power", en Steven Lukes (ed.), *Power*, Nueva York, New York Press.

—, *Sociedad humana: ética y política*, trad. Beatriz Urquidi, Buenos Aires, Altaya, 1998.

Sánchez Gutiérrez, Arturo, "La política en el México rural de los años cincuenta", en Jaime E. Rodríguez (ed.), *The Evolution of the Mexican Political System*, Scholarly Resources, Wilmington, 1993.

Schedler, Andreas, "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral", en *Política y Gobierno*, vol. VIII, segundo semestre de 2000.

Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, versión de Rafael Agapito, Madrid, Alianza, 1998 [1932].

—, *Political Theology*, Massachusetts, MIT Press, 1985 [1888].

Scott, James, "Patron-Client Politics and Political Change in South East Asia", *American Political Science Review*, núm. 1, 1972.

—, *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972.

Scott, Robert, "Mexico: The Established Revolution", en Lucian Pye y Sidney Verba (eds.), *Political Culture and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1965.

Segovia, Rafael, *La politización del niño mexicano*, México, El Colegio de México, 1977.

—, *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

—, y Alejandra Lajous, "La consolidación del poder", en Lorenzo Meyer, Rafael Segovia y Alejandra Lajous, *Los inicios de la institucionalización*, México, El Colegio de México, 1978 (Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934, 12).

Shils, Edward, "The Virtue of Civil Society", Government and Opposition, núm. 1, 199?.

Shklar, Judith, "Decisionism", en C.J. Friedrich (comp.), *Nomos*, vol. 7, *Rational Decision*, Atherton, Nueva York, 1964.

Sierra Villarreal, Luis, Antonio Paz Pineda y Guadalupe Huchim Koyoc, *Política y poder en Yucatán*, Yucatán, Academia Yucatanense de Ciencias y Artes-Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

Silva Herzog Márquez, Jesús, *El Antiguo Régimen y la transición en México*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999.

Solis, Leopoldo, *Evolución de la economía mexicana*, México, El Colegio Nacional, 1999.

Soto, Hernán de, *El otro sendero. La revolución informal*, México, Diana, 1987.

Stoppino, Mario, "Poder", en Norberto Bobbio, Nicola Matteuci y

Gianfranco Pasquino (eds.), *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI, trad. Raúl Crisafio, Alfonso García *et al.*, 1976.

Tannenbaum, Frank, *Mexico. The Struggle for Peace and Bread*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1960.

Tau Anzoátegui, Víctor, *La ley en América Hispana. Del descubrimiento a la emancipación*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1992.

Tilly, Charles, "War Making and State Making as Organized Crime", en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

Tocqueville, Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, París, Folio, 1986, t. II.

—, *La democracia en América*, trad. cedida por Alianza Editorial, Madrid, Sarpe, 1984 [1835], t. I.

Trejo, Guillermo y Claudio Jones, "La política social bajo un nuevo modelo económico: dilemas políticos de una reforma pendiente", en Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio (coords.), *México en el umbral del nuevo siglo. Entre la crisis y el cambio*, México, Centro de Investigaciones para el Desarrollo-Miguel Ángel Porrúa, 1999.

Tudor, Henry, *Political Myth*, Nueva York, Praeger, 1972.

"Una hegemonía que se desvanece", *Enfoque*, 30 de abril de 2000.

Valéry, Paul, "Petite lettre sur les mythes", en *Variété II*, París, Gallimard, 1930.

Varela, José, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Alianza, 1977.

Vasconcelos, José, *Breve historia de México*, México, Continental, 1956.

Vázquez, Josefina Z., "El federalismo mexicano, 1823-1847", en Marcelo Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1993.

Vernon, Raymond, "El dilema de México" en Leopoldo Solis (comp.), *La economía mexicana*, II. Política y desarrollo, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

Villa, Manuel, "La política en el gobierno de Miguel de la Madrid", *Foro Internacional*, 120 (1990).

Waterbury, John, *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*, Londres, Duckworth, 1977.

Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, trad. José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

—, *El político y el científico*, México, Colofón, 1998 [1919].

—, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, trad. Luis Legaz Lacambra, Madrid, Sarpe, 1984.

Weldon, Jeffrey, "The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

Wilson, Graham K., "Social Regulation and Explanations of Regulatory Failure", *Political Studies*, vol. XXXII.

Zaid, Gabriel, *La economía presidencial*, México, Océano, 2000.

Zepeda Patterson, Jorge, *Michoacán*, Biblioteca de Entidades Federativas, México, UNAM, 1990.

Periódicos y revistas

Nexos

Proceso

La Jornada

El Universal

Reforma

El hombre que lo podía todo, todo, todo.
Ensayo sobre el mito presidencial en México,
se terminó de imprimir en marzo de 2004
en los talleres de Carvajal, S.A. de C.V.
Avenida Presidente Juárez 2004,
Fraccionamiento Industrial Puente de Vigas,
Tlalnepantla, Estado de México.
Composición tipográfica y formación:
Socorro Gutiérrez, en Redacta, S.A. de C.V.
Cuidó la edición Oswaldo Barrera.

jornadas
144

Hoy que la alternancia política en la presidencia de la República es un hecho consumado en México, la antigua imagen del soberano todopoderoso se ha derrumbado y en su lugar ha quedado un poder en ruinas, soberano si acaso en su languidez; la omnipotencia presidencial, en efecto, devino en impotencia. Hay quienes atribuyen ese giro al soplo de los nuevos aires políticos, a las circunstancias políticas actuales –reglas electorales inéditas, partidos políticos vigorosos, medios de comunicación sin mordazas– que forzaron a la presidencia a abandonar su esencia "absolutista". Pero ésa no es más que una parte de la explicación. Otra tiene que ver con el desvanecimiento del mito presidencial.

Hasta hace muy poco, estudiar la naturaleza de la presidencia mexicana era sumergirse en una atmósfera mágica de leyendas y mitos. Por décadas, las plumas cavilosas de analistas políticos, intelectuales metidos a politólogos, líderes de opinión y legos esclarecidos escribieron la historia de un Señor Presidente con poderes absolutos: que lo podía todo. Al hombre omnipotente nada se le regateaba, nadie se le oponía y casi la totalidad del país se le sometía sin musitar.

¿Y si no hubiese existido nunca tal cosa como un Monarca-Sexenal-Absoluto más que en un pasado mítico? ¿Si el *tlatoani* posrevolucionario fuese poco más que una figura de la mitología mexicana o un recurso poético? Este libro desarrolla una historia como ésa, donde el presidente era un actor, poderoso ciertamente, pero uno entre otros; donde la política la decidían todos, y no sólo el Gran Sultán Priista.





Centro de Estudios
Internacionales

EL COLEGIO DE MÉXICO